Sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn kräver sunt ledarskap

Downloaded from: https://research.chalmers.se, 2026-09-08 05:57 UTC

Citation for the original published paper (version of record):
Räisänen, C., Löwstedt, M., Wäreborn-Shultz, C. (2020). Sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn kräver sunt ledarskap. Sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn kräver sunt ledarskap: 159-168

N.B. When citing this work, cite the original published paper.

research.chalmers.se offers the possibility of retrieving research publications produced at Chalmers University of Technology. It covers all kind of research output: articles, dissertations, conference papers, reports etc. since 2004. research.chalmers.se is administrated and maintained by Chalmers Library

(article starts on next page)

Sund konkurrens i byggbranschen

En forskningsantologi

BYGGFÖRETAGEN

Sund konkurrens i byggbranschen

En forskningsantologi om olika aspekter på sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn samt om ledarskapets betydelse för att nå en attraktiv, sund och säker byggbransch.

Forskningsantoligin utges av Byggföretagen och delfinansieras av Svenska Byggbranschens utvecklingsfond.

© Byggföretagen 2020

BYGGFÖRETAGEN

SBUF

Förord

Sund konkurrens inom bygg- och anläggningsbranschen är ett av fyra fokusområden för Byggföretagen. Frågan är av största betydelse för medlemsföretagen, sektorn och samhället i övrigt. Effekterna av osund konkurrens är att seriösa företag, som följer lagar och regler, riskerar att slås ut.

I syfte att kartlägga hinder och möjligheter för en sund konkurrens inbjöd Byggföretagen i samverkan med övriga arbetsgivarorganisationer och de fackliga organisationerna våren 2019 till ett brett samtal i hela ”ekosystemet”. Uppskattningsvis bidrog ca 2 500 personer med sin kunskap, erfarenhet och sina perspektiv om hur det ser ut i dag och om ett önskat framtida läge.

Med utgångspunkt från samtalen utarbetade sedan en brett sammansatt grupp på nationell nivå en **Strategisk agenda för sund konkurrens**. Den innehåller en gemensam vision, ett tydligt syfte, en definition av sund konkurrens och tre fokusområden för samverkan. I Agendan ingår också sju spelregler som tar sin utgångspunkt i principen ”Rätt från mig”, och som gäller för alla aktörer i arbetet med att ta steg i riktning mot visionen.

Hösten 2019 genomfördes nio regionala framdriftsmöten på olika platser i landet. Dessa möten tog sin utgångspunkt i den Strategiska agendan med syfte att gå från ord till handling baserat på regionala och lokala förhållanden.

Tack vare att många aktörer i och omkring branschen har varit involverade finns det en bred och förankrad bas från ”praktiken” att stå på inför det fortsatta arbetet.

För att bidra till en mer fördjupad och forskningsbaserad bild av sund konkurrens föddes idén om en forskningsantologi. Här har forskare från Sverige, Norge och Finland fått möjlighet att utifrån sin egen forskning beskriva och reflektera över olika aspekter på sund konkurrens och vad som är viktigt att vidareutveckla. Antologin

knyts samman av en sammanfattande essay och avslutas med en reflektion om ledarskapets betydelse för att nå en attraktiv, sund och säker byggbransch.

Antologin är delfinansierad av Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond i samverkan med Byggföretagen.

Det är min förhoppning att du som jobbar i och omkring bygg- och anläggningsbranschen upplever att du får ökad kunskap och inspiration att fortsätta att bidra i branschens utveckling!

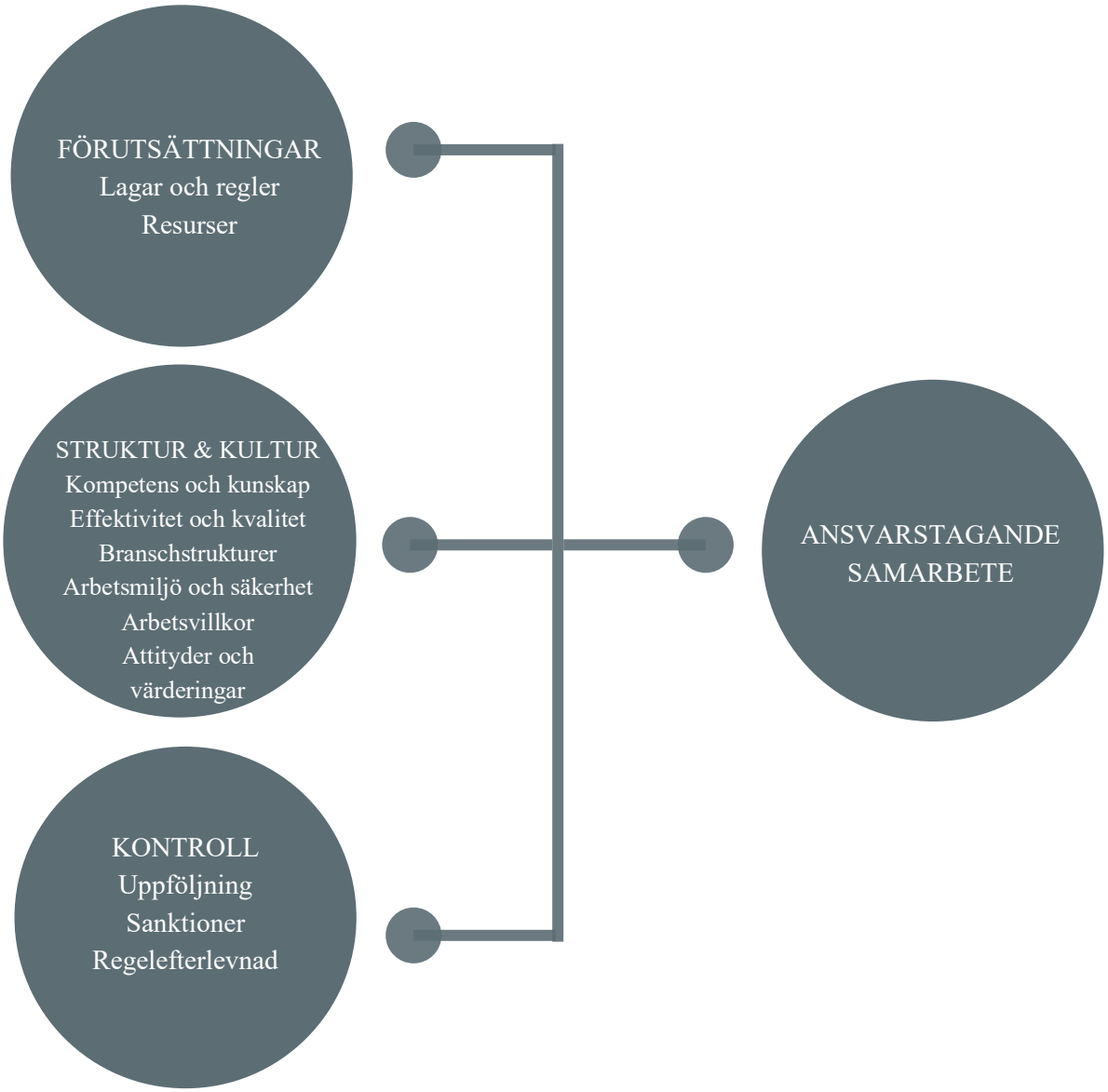
Avslutningsvis vill jag vill rikta ett stort och varmt tack till samtliga forskare som har bidragit till antologin, till deltagarna i projekt-, styr- och referensgruppen, och ett särskilt tack till Charlotte Wäreborn Schultz, som har hållit samman arbetet med forskningsantologin men som också har varit Byggföretagens projektledare för sund konkurrens.

Catharina Elmsäter-Svärd, vd Byggföretagen

Hinder och möjligheter för en sund konkurrens

I syfte att kartlägga hinder och möjligheter för en sund konkurrens inbjöd Byggföretagen i samverkan med övriga arbetsgivarorganisationer och fackliga organisationer våren 2019 till ett brett samtal om hur det ser ut i dag och om ett önskat framtida läge.

Samtalen dokumenterades i en databas som sedan har sammanställts och analyserats. Resultatet visar att såväl hinder och möjligheter för att uppnå en sund konkurrens kan indelas i fyra kategorier. Forskningsantologin belyser olika aspekter av dessa.



Innehållsförteckning

Sund konkurrens i byggbranschen

Förord **3**

SAMMANFATTANDE ESSAY ***Sund konkurrens - Reflektioner utifrån forskarnas bidrag*** *7*

Europeiseringen och den svenska modellen för att reglera arbetsmarknaden – byggindustrin en sårbar bransch? *19*

Exploatering av utländsk arbetskraft i underleverantörsleden – Finland som exempel *40*

Arbeidsinnvandring og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i norsk byggenæring *55*

Kampen mot osund konkurrens – den olösta frågan om arbetsmarknadens parter och myndigheter i samverkan *67*

Strategisk prissättning är inte osund konkurrens *86*

Destruktiv fragmentering och brist på flödeseffektivitet motverkar utveckling *95*

Innovationspiloter på väg: Entreprenörers uppfattningar av offentlig upphandling av vägunderhåll *107*

Hur lär vi inom byggupphandling och vilken är forskningens roll? Vad menar vi med byggupphandling? *117*

Den kraftfulla handen: Konkurrens som interaktion *134*

Förutsättningar för socialt ansvarsfulla byggupphandlingar *145*

EPILOG ***Sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn kräver sunt ledarskap*** *159*

Projektorganisation för forskningsantologi om sund konkurrens *169*

SAMMANFATTANDE ESSAY

Sund konkurrens - Reflektioner utifrån forskarnas bidrag

Hans Lind, professor i fastighetsekonomi, tidigare Kungliga Tekniska Högskolan

Inledning

I den Strategiska agendan för sund konkurrens som har tagits fram i bred samverkan mellan aktörerna i bygg- och anläggningsbranschen identifierades tre övergripande perspektiv:

A. Kunskap och kompetens: Alla i och omkring branschen har den kunskap och kompetens som behövs för att motarbeta osund konkurrens.
B. Regelefterlevnad: Regler och lagar ska vara lätta att tillämpa och följa upp.
C. Ansvarstagande: Våra spelregler följs och problem löses tillsammans när det behövs.

Utifrån dessa tre perspektiv identifierades sju spelregler som avgörande för en väl fungerande bygg- och anläggningsbransch och som tar sin utgångspunkt i principen "Rätt från mig". Dessa spelregler är: 1 Säker arbetsmiljö, 2 Schyssta arbetsvillkor, 3 Rätt kompetens för jobbet, 4 Respekt och likabehandling, 5 Ordning och reda i alla led, 6 Tydliga lagar och regler, samt uppföljning och sanktioner vid lag- och regelbrott, och 7 Avtal i alla led innehåller krav på, och uppföljning av de sex föregående spelreglerna.

Dessa aspekter låg till grund för inbjudan till forskarna och forskarnas bidrag belyser dessa spelregler ur olika perspektiv. I den Strategiska agendan ges följande definition av Sund konkurrens:

> *"Sund konkurrens i bygg- och anläggningsbranschen betyder att inga aktörer får konkurrensfördelar genom att bryta mot lagar och de gemensamma spelregler som gäller i branschen, på den svenska arbetsmarknaden och i det svenska samhället."*

I denna inledning pekas dock först på att utifrån forskarnas bidrag kan Sund konkurrens ges både snävare och vidare tolkningar än detta. Därefter diskuteras några bakomliggande faktorer som flera forskare tagit upp: långa kedjor av underleverantörer, upphandlingarnas utformning och kontrollproblem av olika slag.

Fem nivåer av sund konkurrens

Nivå 1: Inget skattefusk och ingen som blir lurad

Den mest självklara och okontroversiella tolkningen av sund konkurrens är att se det som en situation där alla företag betalar skatt enligt gällande regler och också att företagen betalar arbetskraften (och underleverantörer) enligt överenskommelse. Till denna okontroversiella kategori kan man även räkna att säkerhetsbestämmelser på arbetsplatsen ska följas, dvs att företag inte bryter mot dessa regler för att kunna spara pengar.

Ödegård & Bråtens bidrag om Norge, Ollus bidrag om Finland och Vänje & Ottosons bidrag om Sverige ger en rad exempel på att det förekommer osund konkurrens i denna mening, främst med utländska arbetskraft från Östeuropa. Personer luras hit med löften om ersättning och boende som sedan inte uppfylls. Det framkommer dock att orsaken till att säkerhetsbestämmelser inte följs kan bero på annat är att företagen vill spara tid och pengar. Orsaken kan också vara språkproblem och att det finns en annan säkerhetskultur i arbetarnas hemland. Dessa uppsatser pekar också på att en bidragande orsak till detta är långa kedjor av underleverantörer där även en seriös beställare och en seriös huvudentreprenör har svårt att hålla koll på vilka som verkligen utför ett arbete. Vänje & Ottosson nämner att problemen är störst när det gäller byggställningar, rivning och byggstäd vilket är logiskt eftersom det är relativt kortvariga arbeten där kontroller är svårare. De åtgärder som diskuteras i uppsatserna handlar i huvudsak om ökade kontroller. Ett medel som diskuteras i främst Vänje & Ottosson är ökad myndighetssamverkan. Frågan om kontroller berörs senare i denna uppsats, men det ska nämnas att särskilt i Ollus uppsats finns en systematisk beskrivning av vilka åtgärder som ett företag kan vidta för att minska problemen med oseriösa underleverantörer.

Nivå 2: Sund konkurrens och strategiskt beteende

Johan Nyström[1] diskuterar tre typer av strategiskt beteende i samband med upphandling. Bidragen från Kadefors och Karrbom-Gustavsson & Eriksson tar också upp flera av dessa strategier.

En av dessa ligger nära problemen som nämndes under Nivå 1 ovan eftersom strategin innebär att företaget lägger ett lågt bud därför att de planerar att leverera en sämre och billigare produkt än vad som står i kontraktet. Det kan – som nämns i bidragen från Olander, Aulin och Lander – vara hållbarhetskrav eller sociala krav som en leverantör avser att inte uppfylla. Anbudgivaren räknar med att kontrollen är så dålig att detta inte upptäcks.

Den andra typen av strategiskt beteende innebär att entreprenören lägger ett lågt bud på det som upphandlas därför att de ser brister i upphandlingsdokumenten. Dessa brister kommer i sin tur att leda till att det kommer att bli ganska mycket lönsamma ändrings- och tilläggsarbeten. Vinsterna på dessa ÄTOR kommer att vara så stora att det kompenserar för förlusterna på det egentliga arbetet.
Den tredje typen av strategiskt beteende handlar om sk obalanserade bud i samband med upphandlingar där det som egentligen upphandlas är en a-prislista för olika delarbeten, men där mängderna av olika arbeten bestäms under projektets gång. För att kunna jämföra olika bud måste dock hypotetiska kvantiteter anges i förfrågningsunderlaget så att a-priserna kan summeras. Om en erfaren entreprenör vet att vissa kvantiteter är underskattade kan det löna sig att sätta ett lite högre a-pris på dessa arbetsmoment och ett lägre a-pris på de som är överskattade. Som vissa med ett exempel i uppsatsen kan budet då se lågt ut fastän den slutliga kostnaden blir högre än om en ”ostrategisk” konkurrents anbud väljs.

Hur ska man då se på dessa två typer av strategiskt beteende utifrån ett perspektiv om sund konkurrens? Johan Nyström menar att detta inte är osund konkurrens, utan att företagen bara använder ett kunskapsövertag för att tjäna mer pengar. De företag som har bäst kunskap och skickligast på att utnyttja det vinner anbuden. Bristerna ligger hos beställarna som gör dåliga förfrågningsunderlag. I bidragen från Simu och Karrbom-Gustavsson & Eriksson ses dock denna typ av strategiskt

[1] De olika forskarna efternamn används i denna uppsats, men eftersom två heter Nyström används deras förnamn också.

beteende som ett tecken på att branschen inte fokuserar på rätt saker, och att denna typ av strategiskt beteende i ett längre perspektiv motarbetar sund konkurrens.

Nivå 3: Vad är egentligen en rimlig ersättning till arbetskraften

En aspekt som kommer upp i flera bidrag – t ex Birgitta Nyström, Ollus samt Ödegård & Bråtens – är att utländsk arbetskraft inte får rimlig ersättning, vilket då i regel tolkas som att de inte får en ersättning enligt svenska kollektivavtal och/eller enligt det sk utstationeringsdirektivet. Ingen av författarna diskuterar dock närmare hur man egentligen ska se på vad som är rimlig ersättning ur ett mer principiellt perspektiv, dvs oavsett vilken lagstiftning som finns. Som nationalekonom vill man dock gärna se den frågan ur ett bredare handelsperspektiv.

I en värld med fri handel kommer reallöneskillnader mellan länder att spegla produktivitetsskillnader. Den svenska modellen har byggt på att arbetsgivare och fack skulle samarbeta för att öka produktiviteten, men också att lönerna skulle stiga i takt med produktivitetsökningen. Branscher som inte kunde öka produktiviteten lika snabbt som andra slogs ut och försvann från Sverige. Inom många områden finns dock företag både i Sverige och i länder med betydligt lägre löner och de svenska företagens överlevnad är då beroende av att de är mer effektiva i olika avseenden och/eller producerar varor med högre kvalitet. Exempel kan vara företag som bygger modulhus i trä där företag från Sverige och Baltikum konkurrerar.[2]

En del av de problem som diskuteras i bidragen i denna skrift kan ses som resultatet av en situation där löneskillnaderna mellan berörda länder är större än produktivitetsskillnaderna. Då kan företag i Sverige betala den utländska arbetskraften en ersättning som mer än väl kompenserar för olika merkostnader som arbete i ett annat land innebär och ändå få lägre kostnader. (Vi antar här att alla skatter betalas och alla regler i övrigt följs.) Kraven i t ex olika utstationeringsregler med krav på samma betalning för utländsk och inhemsk arbetskraft är ett försök att motverka detta, men finns det möjlighet till ”ömsesidigt förmånliga avtal” med i praktiken en lönenivå under den svenska så brukar ”marknaden” vara väldigt duktig på att hitta vägar runt regelverken. En enkel och

[2] Genom att de svenska företag lokaliserar i delar av landet där arbetskraftsefterfrågan inte är så stor kan de dock hålla lönenivån nere något.

mycket svårupptäckt variant är att de utstationerade personerna får svensk lön utbetalad men det förväntas att en del av denna betalas tillbaka när de kommer hem. Då kan ju företag ändå lägga ett relativt lågt bud och få arbeten i Sverige, och den anställde får ändå en lön som denne tycker är rimlig i relation till vad de kunnat tjäna i sitt hemland. Att kräva att personen agerar som egen företagare är en variant som nämns i Ollus uppsats.

Och frågan är då om det är osund konkurrens när alla skatteregler följs och de utländska arbetarna får rimliga kompensation för merkostnader och en lön som är högre än i hemlandet? Och kan man i denna situation säga att den utländska arbetskraften är exploaterad?

Ur ett internationellt handelsperspektiv kommer kreativa strategier för att kringgå reglerna att svensk lön ska betalas för utländska byggnadsarbetare att användas tills antingen lönenivåerna pressas ner för de svenska byggnadsarbetarna eller att produktiviteten hos den svenska arbetskraften stiger kraftigt. Många har skrivit om den låga produktivitetsutvecklingen i byggsektorn i Sverige och även om det finns mätproblem kan det nog antas att det ligger något i detta. Denna dåliga produktivitetsutveckling är i så fall något som bidragit till de problem som flera av inläggen beskrivit. Med små produktivitetsskillnader mellan arbetskraft från olika länder finns ju stora vinster med att försöka använda billigare utländsk arbetskraft.

Nivå 4: Sund konkurrens och ett helhetsperspektiv på en prisvärd produkt
I bl a Simus bidrag finns en tydlig tolkning av sund konkurrens där sund konkurrens handlar om att konkurrera utifrån det som slutkunden värderar, dvs en prisvärd produkt. Det kan också uttryckas som att en sund konkurrens ska skapa förutsättningar för att kunder och brukare ska få mesta nytta och värde per satsad krona.

Om företag vinner anbud genom strategiskt beteende och genom att fokusera på t ex brister i olika kontrakt då är det inte sund konkurrens. Simu nämner olika Allmänna Kontraktsbestämmelser som en bov i dramat när fokus handlar om att skydda sina egna intressen genom lämpliga klausuler i kontraktet och inte om att gemensamt producera bästa möjliga produkt inom en viss budget eller bästa

möjliga produkt given en viss kvalitet.[3] Långa kedjor av underleverantörer bidrar också till att helhetsperspektiv tappas bort.

Även om Kochs bidrag fokuserar på vilken typ av konkurrens som kan leda till lägre kostnader och/eller högre kvalitet – se under Upphandling nedan – så är det i hans uppsats underförstått att sund konkurrens just innebär att vi får prisvärda produkter.

Nivå 5 Sund konkurrens och samhällsansvar

I bidraget från Olander, Aulin & Landin beskrivs en tydlig trend som innebär att företag inte bara ska agera utifrån kortsiktiga vinstintressen utan också ta hänsyn till bredare samhällsaspekter. CSR – Corporate Social Responsibity – är en vanlig term för detta. Upphandlingar handlar då inte bara om vad som ska göras utan även på hur det görs och av vem.

Även här kan man dock urskilja lite olika tolkningar. En snäv tolkning är att beställaren i en upphandling ställer krav, t ex att det ska skapas lärlingsjobb eller att produkter ska ha en miljömärkning. Entreprenören ska sedan leverera utifrån detta kontrakt. Birgitta Nyström skriver att ett utslag i EU-domstolen 2020 slog fast att det inte endast är en möjlighet för upphandlande myndighet att ställa sociala krav, utan att det även är en skyldighet.

Man kan emellertid också se socialt ansvar som något som ett företag gör utan direkt koppling till en viss beställare. Går man in på större företags hemsidor finns i regel information om företagets värdegrund eller uppförandekod. Som betonas i den ovannämnda uppsatsen är den stora utmaningen att se socialt ansvarstagande som en del av företagets kärnverksamhet lika viktig som att uppnå tids- och kostnadsmässiga ramar.

Ser man detta samhällsansvar ur ett affärsperspektiv har det både en positiv och negativ sida. Den positiva är som sagt att vissa kunder värderar detta samhällsansvar och att det därför ger mer uppdrag. Företagets värdegrund kan också leda till att företaget kan rekrytera mer kompetent arbetskraft. Det negativa

[3] Simus kritik och vision överensstämmer i hög grad med den som framförs i Anjou (2019).

är att samhällsansvaret i sig kan kosta och vid en upphandling på lägsta pris blir detta en nackdel om inte kunden explicit kräver vissa samhällsinsatser från företagets sida.

Bakomliggande faktorer

Det finns särskilt tre bakomliggande faktorer som kommer upp i flera av uppsatserna: Användning av flera led av underleverantörer, hur upphandlingar görs och problem med kontroll och uppföljning, både av att regler följs och att det levereras enligt kontrakt.

Många led av underleverantörer

Möjligheten för beställare och huvudentreprenörer att ens kontrollera vilka som utför ett visst arbete försvåras av att det är många led med underleverantörer. Detta lyfts fram av t ex Birgitta Nyström och Ollus, men nämns också av flera andra. Varför används då så många led av underleverantörer. Den cyniska tolkningen är förstås att ”alla” vet att någon långt ner i kedjan kan fuska och att man då kan få ett lägre pris och själv kan få fler arbeten och tjäna mer pengar - och samtidigt slippa direkt ansvar för fusket. Man kan säga att man inte visste vad som pågick. Som vi återkommer i nästa avsnitt kan upphandling till lägsta pris göra att företagen känner att de ”måste” fuska åtminstone lite för att kunna konkurrera om arbeten.

Det finns dock rationella ekonomiska faktorer som kan leda till längre kedjor av underleverantörer: specialisering och riskhantering. Om ett uppdrag består av många specialiserade moment, men där varje del är relativt liten men kräver specifik kompetens så blir det logiskt att bryta ner arbetet i delar där viss läggs ut på underentreprenörer – och där dessa underentreprenörer i sin tur lägger ut vissa ännu mer specialiserade moment. Flera led av underleverantörer kan också vara ett sätt att minska risker. Ett företag kan då även konkurrera om större uppdrag som de inte har egen personal till – eftersom de räknar med att kunna lägga ut delar av arbetet till andra företag om de vinner. Om företaget inte vinner anbudet vill de inte bli sittande med en stor arbetsstyrka som de har svårt att sysselsätta. I extremfall konkurrerar två relativt små företag om ett relativt stort arbete och den som vinner lägger ut delar av arbetet till den som förlorar.

En åtgärd som diskuteras i flera bidrag är att beställaren eller huvudentreprenören begränsar antalet tillåtna led av underleverantörer. Om sådana begränsningar ökar riskerna kommer det dock att leda till högre priser på arbetena.

Upphandlingsmodeller

I nästan alla bidrag kommer frågor om upphandling av byggande upp, men det är särskilt i centrum i bidragen från Kadefors och Karrbom-Gustavsson & Eriksson. De senare skriver att upphandling – hur den planeras, genomförs och följs upp – är avgörande för en sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn. Kochs bidrag behandlar indirekt olika upphandlingsmodeller, men med fokus på vilken typ av konkurrens som leder till lägst kostnader och/eller högst kvalitet.

I Kochs bidrag ställs en grundläggande fråga om vad som egentligen kännetecknar effektiv konkurrens. I nationalekonomi tolkas bra konkurrens ofta som att många företag ständigt ska slåss om att få uppdragen, men ser vi på privata företag som IKEA har de ofta långsiktiga samarbeten med ett litet antal leverantörer och arbetar med mer partnering-lika relationer för att pressa kostnader och/eller höja kvalitet. I den empiriska studie som presenteras i Kochs uppsats framgår att det är stor spridning i kostnader för liknande projekt och det finns ett geografiskt mönster med högre kostnader i storstadsregioner. Det centrala resultatet i studien är dock att samverkan och interaktion är det som kan leda till både lägre kostnader och högre kvalitet - att det är ”handslaget” som ger sund konkurrens. I uppsatsen pekas också på att Lagen om offentlig upphandling (LOU) kan skapa problem genom att försvåra långsiktiga samarbeten.

En fråga som kommer upp är alltså hur man kan komma bort från kortsiktighet och olika problem som kan uppstå vid upphandling till lägsta pris. Simu pekar också på behovet av mer långsiktiga samarbeten och i bidragen behandlas även system för riskdelning. Upphandling på riktkostnad med delning av vinst/förlust om kostnaderna blir lägre eller högre är en modell som beskrivs i Karrbom-Gustavsson & Eriksson. Kadefors pekar dock på att byggande i regel är specifika projekt och det skapar en annan situation än när det handlar om kontinuerlig industriell produktion. Långsiktiga samarbeten är därför svårare, särskilt när det kan vara stora svängningar i produktionen, särskilt på regional nivå. Johan Nyström pekar dock på att det går att åtminstone delvis efterlikna långsiktiga samarbeten genom

att vid utvärdering av anbud ta hänsyn till hur entreprenören skött tidigare projekt.[4] Då premieras de företag som skött sig i ett projekt och risken att det mest strategiskt skickliga företaget vinner upphandlingen. Bristen på långsiktighet idag gör också att avkastningen på innovationer blir lägre eftersom det innovativa företaget inte kan veta hur många framtida uppdrag de får.

Situationen är delvis annorlunda när det gäller Trafikverkets driftupphandlingar, som Karrbom-Gustavsson & Eriksson. Där är det ju kontinuerlig produktion och återkommande relationer. Även i denna situation visade sig dock vara svårt att hitta upphandlingsmodeller som hade avsedda effekter, och det fanns delade meningar bland entreprenörerna om hur bra den nya modellen som var tänkt att öka innovationstakten egentligen var. En entreprenör gick till och med så långt som att säga att det vore bättre att förstatliga underhållet! Den aktuella studien rörde vägunderhåll, men det har nyligen kommit en statlig utredning med förslag om att Trafikverket ska ta över delar av järnvägsunderhållet i egen regi.[5] Motiven bakom är bl a att Trafikverket då kan förbättra sina kunskaper och därmed kan göra bättre upphandlingar, men att ha delar i egen regi innebär också att innovationsprojekt lättare kan genomföras.[6]

Det finns även stora privata beställare som har möjligheter att etablera långsiktiga samarbeten i bygg- och anläggningssektorn. Ett exempel är företaget Rikshem som gjort långsiktiga avtal med flera leverantörer av husmoduler.[7]

Det finns alltså delade meningar om hur lätt det är att etablera nya samarbetsformer och mer långsiktigt. Kadefors pekar dock på att ökad vikt för hållbarhetsfrågor kan vara en drivkraft för att förändring upphandlingsmodellerna.

[4] I Lind & Sandblad (2018) beskrivs dock hur man kan möjliggöra mer långsiktiga samarbeten inom ramen för LOU.
[5] Se SOU 2020:18 Framtidens järnvägsunderhåll.
[6] Även bland privata företag kan man finna exempel på sk vertikal integration, se Lind (2016). Som exempel beskrivs där bl a hur Skanska agerar som både beställare och byggare i vissa kontorsprojekt och bostadsbolaget Einar Mattson som vid sidan av förvaltning av ett stort bostadsbestånd också har en byggdel.
[7] Se https://www.rikshem.se/om-oss/pressrum/2019/11/rikshem-utmanar-byggbranschen-for-effektiv-nyproduktion/

Kontroller

I stort sett alla bidragen berör brist på kontroller som ett problem, t ex i långa kedjor av underleverantörer. Det gäller både kontroll av att regelverk följs och att produkten håller överenskommen kvalitet. Särskilt Vänje & Ottosons och Birgitta Nyströms bidrag tar upp principiella frågor om kontroller av hur regelverk följs och om myndighetssamverkan för att avslöja fusk. Liknande frågor berörs även i bidragen från Norge och Finland.

En första fråga är *vem* som ska kontrollera. Den traditionella svenska modellen har varit att arbetsmarknadens parter skött det mesta av kontrollen ute på arbetsplatserna. I och med att mer nu regleras av lagstiftare, både nationellt och genom EU, mer av ansvaret fallit på olika myndigheter. Denna utveckling har också lett fram till ökat behov av myndighetssamverkan, t ex mellan Skatteverket, Försäkringskassan, Arbetsmiljöinspektionen, Migrationsverket och Polisen. Vänje & Ottoson pekar dock på att sådan samarbeten varit långt ifrån oproblematiskt. Sekretessregler har skapat osäkerhet om vilken information en myndighet får dela med sig av och myndigheternas IT-system är inte anpassade efter att information ska kunna delas mellan myndigheter. Det noteras också att det varit bristande och oklar styrning från staten när det gäller denna myndighetssamverkan. Birgitta Nyström pekar på att byggsektorn är en sektor som myndigheterna lyfte fram som problematisk och att den kommer att behöva vara prioriterad fortsatt länge än.
En annan fråga är varför beställare och huvudentreprenörer inte kontrolleras mer och vidtar kraftfullare åtgärder. Den cyniska tolkningen är förstås att det viktiga är att hålla tiden och budgeten: Kontrolleras det ”för mycket” kan det leda till att man hittar brister som i förlängningen leder till att tidplaner och budgetramar spricker och kanske inte skulle hålla ifall man krävde att de skulle åtgärdas. En mer allmän konflikträdsla.

Men det kan också finnas rationella faktorer bakom att inte kontrollera så mycket. Kontroller kostar pengar och ur ett ekonomiskt perspektiv ska man kontrollera så mycket att marginalkostnaden av den sist insatta kontrollresursen leder till en marginalintäkt som är större. Har beställare/huvudentreprenören goda skäl att tro att det mesta görs bra och rätt är det inte rationellt att kontrollera så mycket. Kostnaderna är för kontroller är dessutom lätta att mäta medan nyttan av mer kontrollerna är svårare att mäta och då kan resultatet bli att inte så mycket resurser

avsätts till kontroller. Ser vi det ur entreprenörerna eller underentreprenörernas perspektiv så blir riskerna med att fuska större ju mer framtida affärer som framtida fusk kan leda till. Upphandlingsmodeller där man ger mer vikt för hur företag skött sig tidigare gör det t ex mer riskfyllt att fuska än om upphandlingen sker till lägsta pris.

Avslutning

Det är svårt att i en kort översikt som göra rättvisa åt att alla aspekter som kommit upp i forskarnas bidrag. Ledning och styrning inom företagen tas t ex upp av Simu, och kommenteras också i den avslutande uppsatsen i denna samling.

Kompetensfrågor kommer upp i flera uppsatser, inte minst beställarkompetens. Kadefors bidrag tar upp att hög teknisk kompetens hos både beställare och entreprenör kan göra att upphandlingar blir bättre och att samarbeten under genomförandet av projekt blir bättre.

Vänje & Ottoson pekar till sist på att en del av problemen som tas upp hänger ihop med bristen på jämställdhet inom byggsektorn, både nationellt och internationellt.

Referenser

Anjou, M (2019) Den ineffektiva byggbranschen: En förändringsagenda, Ekerlids, Stockholm.

Byggföretagen mfl (2019) Strategisk agenda för sund konkurrens och schyssta byggen – för ett hållbart samhällsbygge i världsklass https://byggforetagen.se/app/uploads/2020/02/7_Strategisk_agenda_for_sund_konkurrens_1.0_2019.pdf

Lind, H (2016) Vertical integration in the real estate sector: three Swedish case studies, Journal of European Real Estate Research, 2017. Vol. 10 Issue: 2, s.195–210.

Lind, H & Sandblad, J (2018) Vägar till den goda affären: Upphandling är mer än LOU. Komlitts förlag, Helsingborg.

SOU 2020:18, Framtidens järnvägsunderhåll. Nordstedts Juridik, Stockholm.

Klicka eller tryck här för att ange text.

Europeiseringen och den svenska modellen för att reglera arbetsmarknaden – byggindustrin en sårbar bransch?

Birgitta Nyström, professor i civilrätt, Lunds universitet

Inledning

Denna uppsats kommer att behandla frågor som har att göra med europeiseringen av den svenska arbetsmarknaden och hur detta påverkar det traditionella svenska sättet att skapa och övervaka reglerna på arbetsmarknaden; den s.k. svenska modellen. Byggindustrin har tidigare tillhört den del av arbetsmarknaden som inte har varit utsatt för utländsk konkurrens i någon större utsträckning. Detta har förändrats, framför allt genom Sveriges medlemskap i den Europeiska Unionen (EU).

I uppsatsen görs en genomgång av de förändringar i det svenska regelverket som påverkar parternas möjligheter till självreglering och kontroll. Tonvikt ligger på regler som kan anses särskilt viktiga för bygg- och anläggningssektorn och aktörerna där. De regler som behandlas har arbetsrättslig anknytning, socialförsäkringsrätt och skatterätt berörs inte.[8] Regler som rör migration från tredjeland och som inte styrs av EU-rätten eller frågor kring arbetskraft som vistas illegalt i Sverige behandlas inte. Det ska vidare understrykas att det inte varit möjligt att på detta begränsade utrymme ta med mer än en liten del av de förändringar som är en följd av europeiseringen, eller ens nämna alla de konfliktsituationer som kan uppkomma.

Uppsatsen börjar med en kort översikt över de utmärkande dragen för regleringen av den svenska arbetsmarknaden. Därefter görs en översiktlig genomgång av på vilka områden Europarådets och EU:s regler har påverkat den svenska arbetsmarknadsregleringen med särskilt inriktning mot byggsektorn. Sedan följer en fördjupning beträffande reglerna kring utstationering och offentlig upphandling.

[8] I antologin Herzfeld Olsson, P./Ahlberg, K./Cejie, K./Erhag, T., Likabehandlingens olika ansikten. Om samspelet mellan arbetsrätt, skatterätt och socialförsäkringsrätt vid gränsöverskridande arbete, Iustus Förlag, 2019, knyts samman arbetsrättsliga, skatterättsliga och socialförsäkringsrättsliga frågor vid gränsöverskridande arbete inom EU.

Avslutningsvis diskuteras och reflekteras över den framtida utvecklingen på den svenska arbetsmarknaden när det gäller reglering genom kollektivavtal och kontrollen av arbetsrättsliga regler.

Det traditionella sättet att reglera och övervaka på den svenska arbetsmarknaden

Vad som brukar kallas den svenska modellen utgår från att det är arbetsmarknadens parter som genom förhandlingar och kollektivavtal bestämmer villkoren för vad som ska gälla på arbetsmarknaden och som övervakar att reglerna följs. Modellen utmärks av följande omständigheter. Organisationsgrad är hög på båda partssidor. Även om den fackliga organisationsgraden har sjunkit de senaste åren så verkar den nu ha stabiliserats kring 70 procent, vilket är mycket högt i ett internationellt perspektiv. Organisationssplittringen är liten, organisationerna starka och välorganiserade och konkurrerar knappast med varandra. Arbetslöshetskassorna är knutna till fackföreningarna vilket har bidragit till fackens styrka. Statsmakternas inställning har, allt sedan organisations- och förhandlingsväsendet fick fart i början av 1900-talet, varit att arbetsmarknaden i första hand ska regleras av självständiga arbetsmarknadsparter i kollektivavtal.

Under 1970-talet skedde en kraftig ökning av lagregleringen på arbetsrättens område. Detta var främst för att möta de fackliga organisationernas krav på ökad demokrati i arbetslivet. Lagstiftningen är i stor utsträckning utformad så att det är möjligt att anpassa dess innehåll i kollektivavtal, s.k. semidispositiv lagstiftning. Lagarna gör i princip ingen skillnad mellan olika kategorier av arbetstagare och vid en internationell jämförelse har svenska offentliganställda långtgående rättigheter när det gäller förhandlingar, kollektivavtal och stridsåtgärder.

Förhandlingssystemet är i ett internationellt perspektiv centraliserat, trots en fortgående decentralisering allt sedan 1980-talet. Stridsrätten är vidsträckt, särskilt rätten att vidta sympatiåtgärder.[9] Det gängse sättet att reglera löner och anställningsvillkor samt att motverka osund konkurrens genom dumpade villkor är att den fackliga organisationen begär förhandlingar som syftar till kollektivavtal.

[9] Fahlbeck, R., Stridsåtgärder, särskilt sympatiåtgärder, på arbetsmarknaden och kollektiv reglering av anställningsvillkor – En internationell jämförelse. Skrifter utgivna vid Juridiska Fakulteten i Lund nr. 163, 2007.

Om man inte kommer fram till något avtal, varslar facket om stridsåtgärder. Stridsåtgärderna kan förstärkas med sympatiåtgärder. Detta leder vanligen till att arbetsgivaren, antingen går in i en arbetsgivarorganisation och därmed blir bunden av kollektivavtal, eller skriver på ett s.k. hängavtal.

Modellen bygger på att det är parterna, främst facken, som övervakar att reglerna på arbetsmarknaden efterföljs. Myndigheter har dock kommit att spela en allt mer viktig roll.

Det ska inledningsvis noteras att den arbetsrättsliga lagstiftningen avser förhållandet mellan arbetstagare och arbetsgivare. Den vanligaste avgränsningen brukar gälla den mellan arbetstagare och självständiga uppdragstagare, men numera utförs arbete i allt fler situationer inom ramen för andra konstellationer där det kan vara tveksamt om det finns någon ”arbetstagare” eller om det finns någon ”arbetsgivare” och vem denne i så fall är. Det kan t.ex. röra sig om plattformsarbete, falska egenföretagare etc. Här reses många komplicerade frågor, men dessa lämnas utanför denna framställning. Det är endast i förhållanden där en ”arbetstagare” kan definieras som arbetsrättens regelverk kommer i tillämpning.[10]

Europeiseringen och Sverige – en översikt

Europarådet

Europeisering kan beteckna påverkan från både Europarådet och dess regler och från den Europeiska Unionen (EU). EU:s roll är dock så dominerande att Europarådet ofta glöms bort. Den betydelsefulla europeiska konventionen angående skydd för de mänskliga rättigheterna och de grundläggande friheterna (EKMR) är sedan 1995 svensk lag.[11] Europadomstolen övervakar att Europarådets medlemsstater följer konventionen.

Europadomstolen har funnit att organisationsklausuler strider mot föreningsrätten enligt artikel 11 EKMR.[12] Europarådet har också en Social Stadga, som övervakas

[10] Om arbetstagarbegreppet, se Adlercreutz, A., Arbetstagarbegreppet, Norstedts 1964; Ds 2002:56 Hållfast arbetsrätt – för ett föränderligt arbetsliv, s. 110 ff.
[11] SFS 1994:1219.
[12] Young, James and Webster v. United Kingdom, dom 13 augusti 1981.

av Europarådets Sociala Kommitté. Kommittén har kritiserat Sverige för förekomsten av organisationsklausuler i kollektivavtal, vilket strider mot den Sociala Stadgans skydd för rätten att organisera sig (artikel 5 i Stadgan).[13] Organisationsklausuler har tidigare förekommit på Svenska Byggnadsarbetareförbundets område i förhållande till arbetsgivare utanför Svensk Näringsliv. Numera anses sådana klausuler inte förekomma på den svenska arbetsmarknaden.

Mätnings- och granskningsavgifter enligt kollektivavtal i byggbranschen har också kritiserats av Europarådets Sociala Kommitté.[14] I AD 2001 nr 20 fann Arbetsdomstolen dock att mätningsavgifterna inte innebar någon kränkning av föreningsrätten varken enligt medbestämmandelagen (MBL) eller artikel 11 EKMR. Mätningsavgifterna prövades sedan av Europadomstolen, som fann att då det inte gick att dra några säkra slutsatser beträffande om någon del av mätningsavgiften gick till allmänt fackligt arbete, så var åtgärden att dra avgiften även från de utanförstående arbetstagarnas löner en kränkning av den enligt EKMR skyddade äganderätten.[15] I avtalsrörelsen samma år togs frågan om granskningsavgifterna upp och dessa har nu gradvis förändrats och fasats ut ur kollektivavtalen.

Europeiska Unionen

EU-rätten har en särställning som folkrättsligt regelsystem. Genom medlemskapet i EU har Sverige i viss utsträckning överlåtit sin nationella suveränitet. EU-rätten är en del av den svenska rättsordningen och Sverige måste införliva och tillämpa EU-rätten.[16] Sedan det svenska EU-medlemskapet 1995 har i stort sett samtliga ändringar av den svenska arbetsrättsliga lagstiftningen haft sin bakgrund i EU-rätten.[17]

---

[13] Conclusion XIV-1, 1998, Vol. 2, Sweden s. 731-732; Collective complaint 12/2002 Confederation of Swedish Enterprise against Sweden.

[14] Collective complaint 12/2002. Kommittén kunde inte utreda om avgiften var proportionerlig i förhållande till den service som erbjöds. Se även AD 1977 nr 222.

[15] Evaldsson m.fl. mot Sverige, dom 13 februari 2007, application No. 75252/01.

[16] En kort översikt av EU-arbetsrätten, se Nyström, B. ”Europeiseringen av den svenska arbetsrätten” i Nyström, B./Edström, Ö./Malmberg, J., Nedslag i den nya arbetsrätten, Liber 2012, s. 11 ff. För en grundlig genomgång av EU-arbetsrätten, se Nyström, B., EU och arbetsrätten, Wolters Kluwer, 5 uppl. 2017; Nielsen, R., EU arbejdsret, Jurist- og Økonomforbundets Forlag, 5 udg. 2019.

[17] Undantagen är främst allmän visstidsanställning (alva) enligt 5 § 1 p. i lagen om anställningsskydd (LAS), de begränsningar i stridsrätten som infördes 2019 genom 41 c och 41 e §§ MBL och den s.k.

Centralt i EU-rätten är regler som ska garantera fri rörlighet och konkurrens. Reglerna om arbetskraftens fria rörlighet och förbudet mot diskriminering på grund av nationalitet har främst genomförts genom ändringar i den svenska utlänningslagstiftningen.[18] Den fria rörligheten för tjänster och etableringsfriheten har främst påverkat arbetsrätten genom utstationeringsdirektivets och tjänstedirektivets genomförande i svensk rätt.[19]

EU-rätten har medfört genomgripande förändringar i svensk lagstiftning om arbetskraftsmigration. Arbetskraftsmigranter kan använda sig av den fria rörligheten på olika sätt. En arbetstagare som reser till ett annat EU/EES-land för att arbeta kan utnyttja den fria rörligheten för arbetskraft enligt artikel 45 Funktionsfördraget (FEUF) och får då inte diskrimineras i förhållande till arbetslandets arbetstagare när det gäller ”anställning, lön och övriga arbets- och anställningsvillkor” , artikel 45.1. Även tredjelandsmedborgares fria rörlighet till Sverige har utökats genom EU-rätten.[20] En tjänsteutövare från ett EU/EES-land kan utnyttja den fria rörligheten för tjänster enligt artikel 56 FEUF och ska då inte diskrimineras i förhållande till inhemska företag, artikel 62 FEUF. En arbetstagare som sänds ut av ett företag till en annan EU/EES-stat utnyttjar inte sin fria rörlighet för arbetstagare, utan här gäller reglerna om utstationering av arbetstagare. Den utstationerade arbetstagaren anses inte få tillträde till värdlandets arbetsmarknad och kan därmed inte åberopa likabehandling med inhemsk arbetskraft (mer om utstationering, se avsnitt 4.1.). Det faktiska resultatet av arbetskraftsmigrationen beror således på i vilken egenskap den arbetande förflyttar sig.

---

visselblåsarlagen SFS 2016:749 om särskilt skydd mot repressalier för arbetstagare som slår larm om allvarliga missförhållanden.

[18] Grundläggande regler om arbetskraftens fria rörlighet finns i artiklarna 45-48 i Funktionsfördraget (FEUF). I förordning (EU) 492/2011 om arbetskraftens fria rörlighet inom unionen och det viktiga rörlighetsdirektivet 2004/38/EG utvecklas detta, se även direktiv 2014/54/EU om att underlätta utövandet av den fria rörligheten. Reglerna har genomförts i svensk rätt främst genom Utlänningslagen (2005:716), utlänningsförordningen (2006:97).

[19] Lagen (1999:678) om utstationering av arbetstagare. Lagen (2009:1079) om tjänster på den inre marknaden.

[20] Direktiv 2014/66/EU om tredjelandsmedborgares villkor för inresa och vistelse inom ramen för företagsinterna förflyttningar, direktiv 2014/36/EU om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för säsongsanställning, direktiv 2009/50/EG om villkor för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för högkompetent anställning (blåkortsdirektivet).

Även utanför området fri rörlighet och förbud mot diskriminering på grund av nationalitet har EU-rättens regler om icke-diskriminering och likabehandling medfört stora förändringar av svensk diskrimineringslagstiftning. Främst återspeglas detta i Diskrimineringslagen från 2008, som förbjuder diskriminering på grund av kön, könsöverskridande identitet eller uttryck, etnisk tillhörighet, sexuell läggning eller ålder.[21]

När det gäller arbetsmiljö har EU två typer av direktiv. Produktdirektiven, som bl.a. avser maskiner, ämnen och skyddsutrustning, är beslutade enligt reglerna om fri rörlighet för varor. Sådana regler ska harmoniseras på samma nivå i alla medlemsstater. Arbetsplatsdirektiven är däremot utformade som minimiregler, en lägsta säkerhetsnivå som är tillåten för säkerhet och hälsa på arbetsplatsen, och högre nationella nivåer är tillåtna. En betydelsefull del av EU:s arbetsmiljöregler har kunnat genomföras i Sverige genom myndighetsföreskrifter från Arbetsmiljöverket. Ändringar i arbetsmiljölagen (AML)[22] har dock skett flera gånger. Här kan nämnas ändringar i 3 kap. 6 § AML om byggarbetsmiljösamordnare för genomförande av byggarbetsplatsdirektivet 92/57/EEG. Den detaljerade reglering som finns i arbetstidsdirektivet 93/104/EEG och EU-domstolens rättspraxis i anslutning till detta direktiv har inneburit att tvingande minimiregler införts på arbetstidsområdet, där Arbetstidslagen[23] tidigare varit helt semidispositiv.

De regler om insyn och inflytande för arbetstagare som finns i EU-rätten är, i jämförelse med de svenska reglerna som redan fanns på området, tämligen svaga. Det är dock en nyhet för svensk rätt att det genom EU-rätten finns möjlighet till inflytande över nationsgränserna i koncernförhållanden. Rättigheterna för icke-kollektivavtalsbärande fackförening har fått förstärkas i svensk rätt när det gäller förhandlingar och information.[24] Flera nya lagar har tillkommit som berör insyn och inflytande i multinationella verksamheter.[25]

[21] SFS 2008:567.
[22] SFS 1977:1160.
[23] SFS 1982:673.
[24] 13 § andra stycket och 19 a § MBL.
[25] Lagen (2011:427) om europeiska företagsråd, lagen (2004:559) om arbetstagarinflytande i europabolag, lagen (2006:477) om arbetstagarinflytande i europakooperativ, lagen (2008:9) om arbetstagares medverkan vid gränsöverskridande fusioner.

EU-direktiv som har att göra med skyddet för de anställda vid omstruktureringar av verksamheter (kollektiva uppsägningar, verksamhetsövergång och löneskydd vid arbetsgivarens konkurs[26]) har medfört smärre förändringar främst i lagen om anställningsskydd (LAS) och MBL Reglerna om verksamhetsövergång är principiellt intressanta, eftersom de medför att det sker ett automatiskt partsbyte på arbetsgivarsidan i anställningsavtalet när kriterierna för övergång är uppfyllda. Direktiv om skydd för arbetstagare med atypiska anställningsavtal (tidsbegränsat anställda, deltidsanställda och bemanningsanställda[27]) har lett till en ny lag om förbud mot diskriminering av deltids- och visstidsanställda och en ny lag om uthyrning av arbetstagare.[28]

Direktivet 91/533 om arbetsgivaren skyldighet att upplysa arbetstagaren om de regler som är tillämpliga på anställningen har genomförts i LAS.[29] EU-direktivet om föräldraledighet 2010/18/EU har lett till en ny lag om rätt till ledighet av trängande familjeskäl[30]samt vissa ändringar i föräldraledighetslagen.[31]

På ett indirekt sätt har EU-rättens påverkan på den svenska arbetsrätten förmodligen varit större än de konkreta regeländringar som nu nämnts. Arbetsmarknadsparternas handlingsutrymme har krympt. Kollektivavtalet som regleringsinstrument har försvagats (vidare om detta i avsnitt 5.1.). Arbetsrätten har blivit beroende av regleringar inom andra områden, t.ex. konkurrensrätt, offentlig upphandling, fri rörlighet för varor och tjänster. EU-domstolens aktivism har medfört att EU-rätten fått ett ännu större genomslag. I Laval-målet[32] gjorde

[26] Direktiv 98/59/EG om kollektiva uppsägningar, direktiv 2001/23/EG om skydd för arbetstagares rättigheter vid överlåtelse av företag och verksamheter, direktiv 2008/94/EG om skydd för arbetstagare vid arbetsgivarens insolvens.
[27] Direktiv 1999/70/EG om ramavtalet om visstidsarbete, direktiv 97/81/EG om ramavtal om deltidsarbete, direktiv 2008/104/EG om arbetstagare som hyrs ut av bemanningsföretag.
[28] Lagen (2002:293) om förbud mot diskriminering av deltidsarbetande arbetstagare och arbetstagare med tidsbegränsad anställning, lagen (2012:854) om uthyrning av arbetstagare.
[29] Detta direktiv ersätts av (EU) 2019/1152 om tydliga och förutsebara arbetsvillkor, som ska vara genomfört i medlemsstaterna den 1 augusti 2022 och som kommer att kräva ytterligare svenska lagändringar, se Ds 2020:14 genomförande av arbetsvillkorsdirektivet.
[30] SFS 1998:209.
[31] Detta direktiv ersätts av (EU) 2019/1158 om balans mellan arbete och privatliv för föräldrar och anhörigvårdare, som ska vara genomfört i medlemsländerna den 2 augusti 2022.
[32] C-341/05 Laval un Partneri Ltd. mot svenska Byggnadsarbetareförbundet m.fl., ECLI:EU:C:2007:809.

domstolen t.ex. bedömningar som berörde stridsåtgärder och löner, ämnen som enligt artikel 153.5 FEUF ligger utanför EU:s kompetens.

Särskilt om utstationering och offentlig upphandling

Utstationering

Utstationeringsdirektivet är antaget med stöd av reglerna om fri rörlighet för tjänster. Det har genomförts i svensk rätt i lagen om utstationering av arbetstagare.[33] Utgångspunkten är att, oavsett vilket lands lag som styr anställningsavtalet, så ska utstationerade arbetstagare garanteras en viss miniminivå av anställningsvillkor i värdlandet. Dessa minimivillkor kallas den hårda kärnan och omfattar bestämmelser om arbetstid och vilotid, semesterdagar, lön, villkor för uthyrning av arbetskraft, arbetsmiljö, skyddsåtgärder för gravida och kvinnor som just fött barn samt unga, lika behandling av kvinnor och män och andra bestämmelser om icke-diskriminering. Genom Laval-domen från EU-domstolen klargjordes att miniminivån i direktivet också är en maximinivå. Reglerna är komplicerade och den svenska utstationeringslagen har ändrats vid flera tillfällen. Väsentliga förändringar av lagtexten gäller från och med den 30 juli 2020.

Sedan 2013 ska utstationeringar till Sverige anmälas till Arbetsmiljöverket. Antalet utstationeringar har gradvis ökat. År 2019 registrerades närmare 85 000 anmälningar om utstationering, vilket uppskattades till drygt 40 000 individer. De vanligaste branscherna var bygg- och tillverkningsindustri. Ungefär 60 procent av anmälningarna gällde byggsektorn.[34]

Det s.k. tillämpningsdirektivet 2014/67/EU antogs för att säkerställa en bättre efterlevnad av utstationeringsdirektivet. När tillämpningsdirektivet genomfördes i svensk rätt gjordes samtidigt vissa justeringar för att anpassa reglerna bättre till den

[33] SFS 1999:678.

[34] Helårsrapport 2019 – Register för företag som utstationerar arbetstagare i Sverige, Arbetsmiljöverkets rapport 2020:1, s 2, 7-8. I prop. 2019/20:150 Mer likabehandling och ett stärkt skydd vid utstationering, som innehåller regeringens förslag till de lagändringar som genomförts 30 juni 2020, anförs att ”det finns anledning att anta att utstationeringsregistret ger en felaktig och missvisande bild av förhållandena.”, s. 110.

svenska modellen.[35] Från den 1 juni 2017 har utstationerade arbetstagare rätt till de anställningsvillkor som motsvarar den hårda kärnan, även om de inte är bundna av det kollektivavtal för utstationerade arbetstagare som gäller mellan arbetsgivaren och en svensk arbetstagarorganisation (21 § utstationeringslagen). För att underlätta för svenska fackliga organisationer att granska att villkoren i det kollektivavtal som reglerar anställningsvillkoren för utstationerade arbetstagare följs, ska arbetsgivaren på begäran av organisationen tillhandahålla handlingar i form av anställningsavtal, lönespecifikationer, tidrapporter och intyg över gjorda löneutbetalningar på svenska eller engelska (22 §). Dessa handlingar kan dock utkrävas endast i den mån organisationen behöver dem för att bedöma om kollektivavtalet följts i frågor inom den hårda kärnan.

År 2018 antogs ett ändringsdirektiv till EU:s utstationeringsdirektiv.[36] Bland de viktigaste förändringarna i direktivet är att ”minimilön” ersätts av ”lön” och att det införs en tidsgräns för hur länge en utstationering med tillämpning av merparten av utsändarlandets regler för anställningen får fortgå. Detta har medfört ändringar i utstationeringslagen från och med 30 juli 2020.[37] Avgörande i Laval-målet har kommit att innebära att de svenska reglerna om rätten för fackliga organisationer att vidta stridsåtgärder för att reglera villkoren för utstationerade arbetstagare i kollektivavtal inskränkts till att framställa anspråk på reglering endast av de anställningsvillkor som ingår i utstationeringsreglernas s.k. hårda kärna och bara på miniminivåer. ”Minimilön” har nu i lagtexten ersatts av ”lön”. Enligt propositionen ska begreppet ”lön” tolkas så att det ska bedömas utifrån samma komponenter och på samma sätt för utstationerande arbetsgivare som för arbetsgivare i värdlandet i motsvarande situation.[38] Det blir nu möjligt att med stöd av stridsåtgärder kräva kollektivavtal med den aktuella branschens lönevillkor och inte bara minimilönevillkor samt – i förekommande fall – kollektivavtalets villkor om inkvartering samt ersättning för utgifter för resa, kost och logi på grund av utgifter för resor inom Sverige (15 § utstationeringslagen). Den lön som krävs med stöd av stridsåtgärder får inte överstiga vad en arbetsgivare som är bunden av det aktuella

[35] Prop. 2016/17:107 Nya utstationeringsregler s. 18-19.
[36] Europaparlamentets och rådets direktiv (EU) 2018/957 om ändring av direktiv 96/71/EG om utstationering av arbetstagare i samband med tillhandahållandet av tjänster.
[37] SOU 2019:25 Genomförande av ändringar i utstationeringsdirektivet; prop. 2019/20:150; SFS 2020:594.
[38] Prop. 2019/20:150 s. 49 ff.

centrala kollektivavtalet ska betala i motsvarande situation. Efter tolv månader ska i princip värdlandets regler för anställningen gälla.[39] Undantaget härifrån är regler om ingående och uppsägning av anställningsavtal samt kompletterade tjänstepensionssystem (11 §). Tiden kan förlängas till arton månader om arbetsgivaren anmäler detta till Arbetsmiljöverket och anger skälet till förlängningen (12 §). Om en utstationerad arbetstagare ersätts med en annan för att utföra samma arbete på samma arbetsplats, ska arbetstagarnas sammanlagda utstationering läggas samman vid beräkning av utstationeringstiden (13 §). Skyldighet att göra en anmälan om utstationering samt att utse och anmäla en kontaktperson ska numera gälla vid samtliga utstationeringar oberoende av deras längd och undantaget för korta utstationeringar har tagits bort (29 och 32 §§). Detta anses bl.a. underlätta för Arbetsmiljöverkets kontroll. Vidare utökas Arbetsmiljöverkets befogenheter för tillsyn genom lagändringarna i juli 2020.

EU-reglerna om den fria rörligheten har fått en mycket påtaglig påverkan på den svenska arbetsrätten och inte minst berör detta bygg- och anläggningssektorn. I boken ”Likabehandlingsprincipens olika ansikten” [40] gör några forskare en undersökning av hur reglerna inom rättsområdena arbetsrätt, skatterätt och socialförsäkringsrätt samspelar i förhållande till tre olika kategorier av arbetskraft som kommer till Sverige för att utföra arbete med stöd av EU:s regler om fri rörlighet. Det rör sig om arbetskraft som kommer till Sverige som arbetstagare, utstationerade arbetstagare eller egenföretagare. För varje kategori utgår man sedan från att arbetskraften kommer från något av länderna Polen, Tyskland, Lettland och att de utför arbete på en byggarbetsplats i Stockholm. Forskarnas fokus är på arbetsutförarens nettoinkomst och vad köparen får betala. De konstaterar att det – trots att likabehandlingsprincipen är utgångspunkten - blir olika resultat beroende på vilka omständigheter som är för handen. Petra Herzfeld Olsson och Kerstin Ahlberg kommer sammanfattningsvis fram till att ett kostnadsmässigt attraktivt alternativ för den som köper tjänsten är utstationering av arbetstagare, men noterar att detta kan komma att ändras efter genomförandet av ändringsdirektivets lönebestämmelser 30 juli 2020.[41] Mycket talar för att lagändringen i juli 2020

[39] Enligt Arbetsmiljöverkets statistik var dock de flesta utstationeringar 2019 för kortare perioder, Arbetsmiljöverkets rapport 2020:1 s. 15.
[40] Herzfeld Olsson/Ahlberg./Cejie./Erhag, 2019.
[41] Likabehandlingens olika ansikten, s. 271.

kommer att leda till förändringar när det gäller kostnaderna för anlitande av utstationerad arbetskraft.

Offentlig upphandling

År 2014 antog EU tre nya direktiv om offentlig upphandling, som genomförts i nya svenska lagar om offentlig upphandling.[42] Tidigare rådde osäkerhet i vilken utsträckning det gick att uppställa krav på sociala hänsyn vid offentlig upphandling, men de nya direktiven innehåller flera bestämmelser som möjliggör detta.[43] Enligt lagen om offentlig upphandling (LOU) är en princip för offentlig upphandling att en upphandlande myndighet bör beakta miljöhänsyn, sociala och arbetsrättsliga hänsyn om upphandlingens art motiverar detta (4 kap. 1 § LOU).

Den svenska upphandlingslagstiftningen kompletterades med regler om arbetsrättsliga villkor 2017.[44] För att säkerställa sunda arbetsvillkor vid utförandet av offentliga kontrakt får vissa villkor uppställas. Vid fullgörande av kontrakt får en upphandlande myndighet ställa ”miljömässiga, sociala, arbetsrättsliga och andra villkor för hur ett kontrakt ska fullgöras” (17 kap. 1 § LOU). Enligt 17 kap. 2 § LOU ska en upphandlande myndighet ställa krav på villkor om lön, semester och arbetstid vid fullgörande av kontrakt ”om det är behövligt”, det vill säga när den bedömer att det finns risk för att arbetstagare får oskäliga arbetsvillkor när de utför kontraktet. Myndigheten ska också kräva att den som tilldelas kontraktet ska se till att eventuella underleverantörer som direkt medverkar till fullgörande av kontraktet, t.ex. utför arbete i en byggentreprenad, uppfyller samma villkor.

Om myndigheten kommer fram till att det finns anledning att ställa upp arbetsrättsliga kontraktsvillkor ska den avgöra vilket som är det tillämpliga kollektivavtalet (ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige på motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen) och vilka de lägsta nivåerna är beträffande lön, semester och arbetstid. Villkoren ska minst motsvara de nivåer som följer av lag. Parterna i kollektivavtalet ska få tillfälle att yttra sig om det inte är obehövligt (17 kap. 3 § LO). EU-rättens krav på bl.a. transparens kan medföra

[42] Lagen (2016:1145) om offentlig upphandling (LOU), lagen (2016:1146) om upphandling inom försörjningssektorerna (LUF), lagen (2016:1147) om upphandling av koncessioner (LUK).
[43] SOU 2015:78 Upphandling och villkor enligt kollektivavtal, s. 69 ff.
[44] Prop. 2016/17:163 Arbetsrättsliga villkor vid offentlig upphandling. De regler i LOU som behandlas här har sin motsvarighet i 16 kap. 2-5 §§ LUF och 14 kap. 2-5 §§ LUK.

att kontraktsvillkoren får formuleras annorlunda än bestämmelsen i kollektivavtalet så att kraven är klara och tydliga för anbudsgivarna.[45]

Leverantörer som är bundna av kollektivavtal och tillämpar detta i upphandlingen anses uppfylla villkoren. En leverantör som inte är bunden av kollektivavtal kan, för att uppfylla de arbetsrättsliga villkoren, tillämpa de villkor för fullgörande som särskilt anges i kontraktet, eller motsvarande villkor för lön, semester och arbetstid i ett centralt kollektivavtal som tillämpas i hela Sverige för motsvarande arbetstagare i den aktuella branschen. En utstationerande arbetsgivare anses uppfylla de arbetsrättsliga villkoren om denne tillämpar motsvarande villkor enligt utstationeringslagen (17 kap. 5 § LOU).

Det är också möjligt att ställa upp arbetsrättsliga kontraktsvillkor vid upphandlingar där det inte är obligatoriskt i enlighet med bestämmelserna om särskilda kontraktsvillkor. De arbetsrättsliga villkoren kan även avse annat än lön, semester och arbetstid, om de EU-rättsliga principerna om icke-diskriminering, likabehandling, proportionalitet, öppenhet och ömsesidigt erkännande uppfylls.[46]

I Tim-målet[47] fastslog EU-domstolen 2020 att det inte endast är en möjlighet för upphandlande myndighet att ställa sociala krav, utan att det även är en skyldighet. Domstolen drar slutsatsen att då kravet på tillämpliga miljö, sociala och arbetsrättsliga skyldigheter nämns i direktivet i samband med principerna om likabehandling, öppenhet, proportionalitet och förbud mot att begränsa konkurrensen, så är skyldigheterna rörande miljö, sociala och arbetsrättsliga krav upphöjda till en princip som ska vara likställda med de andra principerna. Av detta

[45] När det gäller att tolka kollektivavtalets bestämmelser är det den gemensamma partsviljan hos de avtalsslutande parterna som blir avgörande. I boken ”Likabehandlingens olika ansikten” (s. 68 f.) nämns ett exempel rörande den oenighet som under många år rådde mellan Byggnads och Byggindustrierna om vad som var lägsta lön för utstationerad arbetskraft. När parterna enades kom de fram till en siffra som inte återfinns i avtalet. Exemplet återges också som stöd för att det kan vara svårt för en upphandlande myndighet att förstå vad som står i kollektivavtalet, se Ahlberg, K./Bruun, N., ”Hur kan arbetsvillkor övervakas vid offentlig upphandling?” i JT 2019/2020 s. 627. Se även SOU 2015:78 Upphandling och villkor enligt kollektivavtal s. 123-124.

[46] En statlig utredning föreslog 2009 att den som lämnar anbud i offentlig upphandling ska kunna uteslutas från upphandlingen om denne inte har fullgjort vad som föreskrivs i AML och i föreskrifter om skyldighet att undersöka risker i verksamheten, SOU 2009:97 Marknadsorienterade styrmedel på arbetsmiljöområdet. Detta har inte lett till lagstiftning.

[47] C-395/18 Tim SpA mot Italiens finansdepartement, ECLI:EU:C:2020:58.

följer att bl.a. arbetsrättsliga krav är ett grundläggande värde som medlemsstaterna ska iaktta, konstaterar EU-domstolen. Att uppställa krav på arbetsrättsliga skyldigheter måste efter Tim-målet inte förstås som en möjlighet utan som en skyldighet.

Upphandlingsmyndigheten ska i dialog med arbetsmarknadens parter genomföra riskbedömningar för olika yrken. Bland de yrken där det anses finnas risk för oskäliga arbetsvillkor anges bl.a. måleriarbete och snöskottning på tak. Myndigheten har som ambition att för sådana yrken fastställa de arbetsrättsliga villkor som upphandlande myndigheter ska ta in i kontrakten. Därför har myndigheten, tillsammans med arbetsmarknadens parter, tagit fram särskilda kontraktsvillkor om lön, semester och arbetstid som kan användas vid upphandling för bl.a. snöskottning på tak, måleriarbeten och flyttjänster.

Diskussion och reflektioner ur ett regelperspektiv

Kollektivavtalet som regleringsinstrument

Axel Adlercreutz tar i sin avhandling ”Kollektivavtalet. Studier över dess tillkomsthistoria” 1954 upp murarprislistan i Stockholm 1869 och målarna i Göteborg samma år som exempel på de första embryona till kollektivavtal i Sverige. Fram till cirka 1900 framstår byggindustrin som det mest frekventa området för kollektivavtalsreglering.[48] På området finns således långa traditioner. Enligt en undersökning som Arbetsmarknadspolitiska rådet genomförde 2018, genom att intervjua arbetsgivare inom byggsektorn, anser arbetsgivarna att det moderna byggavtalet är mycket gammaldags och oflexibelt.[49] I denna undersökning var byggföretagen den enda bransch som ansåg att kollektivavtal är krångligt och administrationskrävande. I boken ”Likabehandlingens olika ansikten” konstaterar författarna att ”Byggavtalet mest fungerar som en språngbräda i de ständigt pågående lokala förhandlingarna”.[50] Kollektivavtalen på byggområdet har under de senaste åren anpassats efter kritik från internationella organ (se avsnitt 3.1. ovan). Det är inte omöjligt att ytterligare moderniseringar skulle behövas.

[48] Adlercreutz, A., Kollektivavtalet, CWK Gleerup Lund 1954, s. 299 ff.
[49] Arbetsmarknadsekonomisk rapport. Hur fungerar kollektivavtalet, Arbetsmarknadsekonomiska rådet 2018, s. 90-91.
[50] Likabehandlingens olika ansikten, s. 269.

Inom den lagreglerade arbetsrätten har fackliga organisationer med kollektivavtal en särställning. Som viktiga exempel kan nämnas att den primära förhandlingsrätten enligt 11 § MBL och förmånerna enligt lagen om facklig förtroendeman[51] blir tillämpliga. Lagstiftningen är i många fall utformad för att främja kollektivavtalslösningar. Ett annat exempel är att möjligheten att frångå den lagstadgade turordningen för uppsägningar vid arbetsbrist och förhandla fram en s.k. avtalsturlista, fordrar att det föreligger ett kollektivavtalsförhållande mellan parterna.[52]

EU-domstolen har underkänt möjligheten att genomföra EU-direktiv enbart genom traditionella kollektivavtal av svensk typ, eftersom dessa inte täcker alla arbetstagare och dessutom går att säga upp.[53] Genom en tilltagande arbetsrättslig EU-reglering har arbetsmarknadsparterna utrymme för egen reglering minskat. Ett exempel på detta är den minskade möjligheten för den svenska arbetsmarknadens parter att anpassa arbetstidsreglerna för olika verksamheter och branscher. Den hastigt växande icke-diskrimineringslagstiftningen innebär också en utmaning för den svenska modellen och dess övervägande kollektiva karaktär.

Kollektivavtalet som regleringsinstrument har försvagats, även om fortfarande en mycket stor del av de svenska arbetstagarna täcks av kollektivavtal. Kollektivavtalets täckningsgrad på 90 procent av arbetstagarna har varit stabilt de senaste tjugo åren. Inom den offentliga sektorn täcks alla arbetstagare av kollektivavtal, men på den privata sektorn har det skett en nedgång till cirka 83-85 procent 2008-2018 jämfört med cirka 90 procent 1995-2005.[54] Det är främst större privata företag som har kollektivavtal. En stor andel av företagen i Sverige är småföretag. 2017 omfattades endast 42 procent av företagen i privat sektor av kollektivavtal.[55] I byggbranschen hade enligt Anders Kjellberg 36 procent av småföretagen (1-49 anställda) 2010 reguljärt kollektivavtal, 18 procent hängavtal

[51] SFS 1974:358.
[52] Det föreligger f.n. förslag till ändringar i LAS, se SOU 2020:30 En moderniserad arbetsrätt. Enligt utredningsförslaget ska arbetsgivare få undanta högst fem arbetstagare innan turordningen görs upp i samband med arbetsbrist. Detta får antas minska små arbetsgivares incitament att ingå kollektivavtal.
[53] Mål C-143/83 Kommissionen mot Danmark, ECLI:EU:C:1985:34.
[54] Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019. Medlingsinstitutets årsrapport, s. 167.
[55] Kjellberg, A., Kollektivavtalets täckningsgrad samt organisationsgraden hos arbetsgivarförbund och fackförbund, Studies in Social Policy, Industrial Relations, Working Life and Mobility, Vol. 2019, Nr 1, Department of Sociology, Lund University, s. 54 ff. (uppdaterad version 3 februari 2020).

och 4 procent hade både kollektivavtal och hängavtal. Motsvarande siffror för 2015 var 28,7 procent för reguljära avtal, 18 procent för hängavtal och 7 procent med båda. Andelen småföretag med kollektivavtal hade således sjunkit från 58 procent till knappt 54 procent mellan 2010 och 2015.[56]

Något som väcker allvarliga bekymmer är den vikande fackliga organisationsgraden. Den svenska arbetsmarknadsmodellen bygger på att parterna är jämnstarka, arbetstagarintresset representeras av fackliga organisationer och den lokala fackliga närvaron har en betydelsefull roll i övervakningen av arbetsrätten. Andelen fackligt anslutna arbetstagare sedan mitten av 1990-talet minskat från cirka 85 procent till knappt 70 procent.[57] Sedan 2006 har organisationsgraden bland privatanställda arbetare sjunkit avsevärt och uppgick 2019 till 57 procent. Inom byggverksamhet har organisationsgraden sjunkit från 81 procent 2006 till 62 procent 2019.[58] Bland utlandsfödda är nedgången särskilt markant.[59] Anders Kjellberg skriver 2019 att det finns fog för att ställa frågan om den svenska modellen är i fara.[60] Med färre arbetstagare som är fackligt anslutna blir det svårare att få förhandlingar och kollektivavtal till stånd, att övervaka att de arbetsrättsliga reglerna följs och legitimiteten i systemet minskar.

Det förefaller vara en allmänt utbredd uppfattning att den svenska modellen med kollektivavtal är väl fungerande. Det kan ändå vara så att det behövs åtgärder från lagstiftaren för att stärka kollektivavtalet som regleringsinstrument i syfte att att säkra att konkurrensen inte snedvrids.

Enligt svensk rätt är det endast parterna i ett kollektivavtal som är bundet av detta. Kollektivavtalsbunden arbetsgivare är dock skyldig att i princip tillämpa avtalets regler även på utanförstående arbetstagare som är sysselsatta inom kollektivavtalets

[56] Kjellberg, Kollektivavtalets täckningsgrad s. 62-63.
[57] Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019, s. 166 ff.
[58] Avtalsrörelsen och lönebildningen 2019 s. 170. Det enda förbund inom LO-området som visar en tydlig medlemsökning 2019 är dock Svenska Byggnadsarbetareförbundet, Medlingsinstitutets årsrapport s. 163.
[59] Kjellberg, A. ”The Decline in Swedish Union Density since 2007”, Nordic Journal of Working Life Studies, Vol. 1, No. 1, August 2011, s. 67-93.
[60] Kjellberg, A., Den svenska modellen i fara? Fack, arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad. Statistik och analyser: facklig medlemsutveckling, organisationsgrad och kollektivavtalsutveckling 2000-2023, Arena Idé 2019. Se även Kjellberg, A., Den svenska modellen i en oviss tid, Fack arbetsgivare och kollektivavtal på en föränderlig arbetsmarknad, Arena idé, 2020.

tillämpningsområde.[61] De flesta EU-länderna har förfaranden för att utsträcka kollektivavtal till att gälla alla arbetstagare, allmängiltiga kollektivavtal. Både i finsk och i norsk rätt finns sådana konstruktioner. I Finland kan kollektivavtalet automatiskt ges allmän giltighet om det uppfyller vissa kriterier. Ett riksomfattande kollektivavtal, som är representativt för branschen och innehåller villkor som gäller för det arbete som arbetstagaren utför betraktas som allmänt bindande. Finland införde 2001 ett förfarande som innebär att en särskild nämnd kan besluta om ett kollektivavtal är representativt inom sitt tillämpningsområde. Oorganiserade arbetsgivare är skyldiga att tillämpa allmänt bindande kollektivavtal. I Norge finns en ganska begränsad möjlighet att utsträcka kollektivavtal, som infördes i samband med undertecknandet av EES-avtalet. De avtalsslutande parterna kan hos en särskild nämnd begära att viktiga regler i deras avtal ges allmän giltighet. Det finns också möjlighet för nämnden att själv ta initiativ.

Möjlighet att utsträcka eller allmängiltigförklara kollektivavtal har hittills avvisats av de svenska arbetsmarknadsparterna och inte heller forskare på området har förordat en sådan lösning. Det har dock under de senaste åren framkommit en motsatt ståndpunkt, t.ex. från parter på transportområdet. Kerstin Ahlberg och Niklas Bruun konstaterade 1996 i en komparativ undersökning om allmängiltiga kollektivavtal inom EU att det inte var motiverat att föreslå att Sverige skulle skapa ett system med allmängiltiga kollektivavtal.[62] Ahlberg gjorde 2017 en uppdaterad genomgång av allmängiltigförklaring i några EU/EES-länder. [63] Hon konstaterade att mycket förändrats sedan 1996. Sättet att konstruera allmängiltiga kollektivavtal kan se ut på vitt skilda sätt och ”graden av ingrepp i kollektivavtalsparternas autonomi kan variera kraftigt.”[64] Med hänsyn till Laval-domen, det liberaliserade systemet för arbetskraftsinvandring från tredje land och det ökade antalet medlemsstater i EU (flertalet med en lägre lönenivå än tidigare medlemsländer) samt härtill den sjunkande fackliga organisationsgraden finner Ahlberg att det nu

[61] Det är det sistnämnda som förklarar den höga kollektivavtalstäckningen i Sverige, ca 90 procent av arbetstagarna, trots att den fackliga organisationsgraden ligger strax under 70 procent.
[62] Ahlberg, K./Bruun, N., Kollektivavtal i EU. Om allmängiltiga avtal och social dumping, Skriftserien nr 52, Juristförlaget 1996, s. 172.
[63] Ahlberg, K., ””Kollektivavtal i EU” revisited: allmängiltiga kollektivavtal i Sverige” i Ahlberg, K./Herzfeld Olson, P./Malmberg, J. (red.), Niklas Bruun i Sverige, en vänbok, Iustus 2017, s. 11-26.
[64] Ahlberg 2017 s. 23.

behövs ett bättre faktaunderlag för att ta ställning till om, eller när, någon form av system för allmängiltigförklaring av kollektivavtal behövs.

Övervakning och kontroll

De regler som finns på arbetsmarknaden måste respekteras och för detta fordras att det finns ett system för övervakning och kontroll. I en rapport från det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk och regelöverträdelser i arbetslivet 2019 konstaterar de samverkande myndigheterna att ”Byggbranschen kommer att behöva vara fortsatt prioriterad länge än”.[65] Vid en myndighetsgemensam kontrollinsats hösten 2019 fann man bl.a. vanliga och allvarliga arbetsmiljörisker, felaktiga personalliggare, utländsk arbetskraft som inte var anmäld i utstationeringsregistret eller arbetade illegalt. Underentreprenörer i flera led bidrog till att ansvaret på byggarbetsplatser ibland föll mellan stolarna enligt rapporten.[66]

Ett problem som uppmärksammats är svårigheterna att kontrollera vilka villkor som tillämpas i långa entreprenadskedjor. Sedan den 1 januari 2015 gäller regler om huvudentreprenörsansvar mellan Byggföretagen och Byggnads. Företag som är bundna av kollektivavtalet är skyldiga att tillämpa Byggföretagens standardvillkor för underentreprenörer, vilket innebär att dessa företag inte får anlita underentreprenörer som saknar kollektivavtal. Tillämpningsdirektivet till utstationeringsdirektivet 2014/67/EU (se ovan avsnitt 4.1.) innehåller bl.a. en bestämmelse om huvudentreprenörsansvar. Här valde den svenska lagstiftaren att utsträcka det skydd som direktivet avser till att omfatta all arbetskraft inom bygg- och anläggningsverksamhet (alltså inte endast utstationerade). Lagen (2018:1472) om entreprenörsansvar för lönefordringar innebär att en huvudentreprenör i bygg- och anläggningsbranschen under vissa förutsättningar kan bli ansvarig för löner som en underentreprenör inte betalat till sina anställda.

Internationaliseringen av arbetsmarknaden, den fria rörligheten inom EU, men också nationella svenska regler om arbetskraftsinvandring har inneburit ett behov av – och när det gäller EU-rätten i vissa fall ett krav på – en ökad tillsyn och

[65] Lägesrapport 2019 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet. Rapporten är framtagen i samarbete mellan Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Skatteverket, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polisen, Försäkringskassan, Arbetsmiljöverket. Citatet från s. 3.

[66] Lägesrapport 2019 s. 6.

övervakning. I Sverige har arbetsmarknadens parter traditionellt ett stort ansvar för att det ska vara ordning och reda på arbetsmarknaden. I andra länder ligger detta ansvar ofta på myndigheter. Även i Sverige förekommer myndighetstillsyn.[67] För övervakning av Diskrimineringslagen finns Diskrimineringsombudsmannen (DO). Diskrimineringslagstiftning har funnits i Sverige sedan den första jämställdhetslagen 1979 och motståndet från arbetsmarknadens parter när det gällde att skapa en myndighet (JämO) för tillsyn var då stort.[68]

För övervakningen av frågor relaterade till arbetsmiljön finns sedan mycket länge den myndighet som i dag heter Arbetsmiljöverket.[69] När lagen om utstationering infördes 1999 utsågs Arbetsmiljöverket till förbindelsekontor för att informera om arbets- och anställningsvillkor för utstationerade arbetstagare. Arbetsmiljöverket har sedan gradvis fått utökade kontrollbefogenheter när det gäller utstationering på den svenska arbetsmarknaden, bl.a. ska utstationeringar och kontaktperson anmälas dit och svenska arbetstagarorganisationer ska lämna in de kollektivavtalsvillkor de kan komma att kräva av utstationerande arbetsgivare med stöd av stridsåtgärder.

EU-kommissionen avser att under 2020 föreslå en europeisk minimilönenivå. Hittills har minimilöner i lag avvisats som främmande för den svenska arbetsmarknadsmodellen. Minimilöneregler i lag innebär att lagstiftaren tar över ansvaret från parterna att bestämma miniminivån för olika branscher, vilket från svenskt håll befaras kunna skada förhandlings- och kollektivavtalssystemet. Det behövs också någon kontrollmekanism för att minimilönen följs. För utländsk arbetskraft från tredje land finns dock redan i svensk lagstiftning regler som föreskriver en viss lönenivå och vissa åtgärder som underlättar övervakning av lön och andra anställningsvillkor för dessa arbetstagare. Migrationsverket ska pröva om erbjudna anställningsvillkor till arbetstagare från tredjeland uppfyller de anställnings- och lönevillkor i nivå med svenska kollektivavtal eller praxis i

[67] För en genomgång av myndighetstillsyn, se Nyström, B., ”Svensk arbetsrätt - på väg mot vad?” i Niklas Bruun i Sverige, s. 321 ff.
[68] Först vid revidering av 1991 års jämställdhetslag 1994 infördes att JämO också hade tillsyn över kollektivavtal om jämställdhet.
[69] En statlig yrkesinspektion inrättades redan 1889.

branschen för att verket ska bevilja arbetstillstånd. Migrationsverket ska sedan kontrollera att de villkor som ligger till grund för tillståndet uppfylls.[70]

Upphandlingsmyndigheten är tillsynsmyndighet över offentlig upphandling och har också en roll när det gäller riskyrken och kontraktsvillkor för lön, semester och arbetstid för dessa. Ahlberg och Bruun påpekar i en artikel om arbetsvillkor och offentlig upphandling att det är en nyhet i förhållande till den traditionella svenska arbetsmarknadsmodellen att staten och kommuner via villkor i offentliga kontrakt både bestämmer arbetsvillkor och ska övervaka att dessa följs.[71] Enligt författarna blir övervakningen av att arbetsrättsliga villkor följs vid offentlig upphandling på grund av komplexitet i regelverket oproportionerligt tidskrävande. När det gäller fackens och myndigheternas uppföljning av att reglerna efterlevs så handlar det i första hand om resurser. Upphandlingsprocessen är strikt reglerad fram till dess kontraktet skrivs, men sedan säger inte lagen något om hur uppföljningen av kontraktsvillkoren ska ske.

På en arbetsmarknad med utländska företag, som inte har något svenskt kollektivavtal eller är med i någon svensk arbetsgivarorganisation, och som tillhandahåller tjänster i Sverige samt utländsk arbetskraft som inte är medlemmar i svenska fackföreningar har den traditionella övervakningen av arbetsrätten sina begränsningar. Rättens roll här kan vara att underlätta för arbetsmarknadens parter i deras arbete, men också att skapa kompletterande mekanismer. Genom lagstiftning kan man t.ex. underlätta för den fackliga granskningen.[72]

I samband med utvidgningen av EU 2004 tillsattes en utredning om kollektivavtalens efterlevnad. I betänkandet presenterades förslag om rätt till insyn för fackföreningar och utökad förhandlingsrätt.[73] Om det fanns skälig anledning att anta att arbetsgivaren inte korrekt tillämpade det för arbetsplatsen gällande kollektivavtalet, skulle facket enligt förslaget kunna få ut erforderlig information för att kontrollera detta. Fackföreningar skulle, oavsett om de hade medlemmar på

[70] Se vidare Herzfeld Olsson, P., ”Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen”, i JT 2019/2020 s. 638-670.
[71] Ahlberg/Bruun i JT 2019/2020 s. 635-636.
[72] Ett förslag från regeringen om att regionala skyddsombud skulle få tillträdet till arbetsplatser utan fackliga medlemmar, men med kollektivavtal, röstades ner i riksdagen våren 2020.
[73] SOU 2005:89 Bevakning av kollektivavtals efterlevnad.

arbetsplatsen eller inte, ha rätt till förhandling rörande efterlevnaden av regler om lön och anställningsvillkor. Förslaget ledde inte till någon lagstiftning sedan Svenskt Näringsliv och LO respektive Svenskt Näringsliv och PTK träffat överenskommelse om tillfälligt medlemskap i arbetsgivarorganisationer för utländska arbetsgivare. Enligt utredaren var det tveksamt om problemet var så stort att man borde lagstifta.[74] I en utredning tio år senare konstaterades att det var svårare för svenska fack att bevaka att utländska arbetsgivare följer kollektivavtal än att få dem att teckna kollektivavtal.[75] Därför tillkom 2017 en regel i utstationeringslagen om att kollektivavtalsbärande fackförening har rätt att ta del av bl.a. anställningsavtal och intyg över löneutbetalningar, se avsnitt 4.1. ovan. Denna möjlighet gäller dock endast mot utstationerande arbetsgivare och är inte tillämplig över hela arbetsmarknaden.

Petra Herzfeld Olsson föreslår i en artikel 2020 att lagstiftaren bör överväga om de fackliga organisationerna kan få ett lagreglerat uppdrag att granska villkor även för grupper som inte är fackliga medlemmar. Ett annat alternativ är enligt Herzfeld Olsson att staten tar ett större ansvar generellt för övervakning av arbetsvillkor på arbetsplatser som saknar kollektivavtal.[76] Erik Sjödin konstaterar i en artikel 2020 att bundenhet av kollektivavtal inte alltid innebär att detta efterlevs.[77] Hans slutsats är att efterlevnaden av kollektivavtal och annan arbetsrätt är en prioriterad fråga i svensk arbetsrätt på 2020-talet och att det finns anledning att ånyo utreda om det behövs åtgärder för att säkra kollektivavtalens efterlevnad.[78]

[74] SOU 2005:89 s. 148-150.
[75] SOU 2015:83 Översyn av Lex Laval, s. 83.
[76] ”Konsten att inkludera arbetskraftsmigranter i den svenska arbetsrättsliga modellen”, i JT 2019/2020 s. 670.
[77] Sjödin, S., ”Arbetslivets skuggsida - rättsföljder vid för låga löner”, i JT 2019/2020 s. 671-695.
[78] JT 2019/20 s. 695.

Avslutning

Det är en stor utmaning för lagstiftaren, arbetsmarknadens parter och andra aktörer att med konstruktiva lösningar möta europeiseringen och den ökade konkurrensen för att uppnå en sund marknad med konkurrens på lika villkor. Här spelar kollektivavtalsslutande och facklig organisering nyckelroller.

Det förefaller finnas en samstämmighet om den svenska modellens fördelar, men om modellen ska kunna bevaras på en internationaliserad arbetsmarknad behövs även stöd från lagstiftaren. Dessutom fordras ett fastare och mera konsekvent hävdande av de värden som den svenska arbetsmarknadsmodellen representerar, både på den nationella och på den europeiska arenan.

Exploatering av utländsk arbetskraft i underleverantörsleden – Finland som exempel

Dr. Natalia Ollus, Europeiska institutet för kriminalpolitik, verksamt i anslutning till Förenta Nationerna (HEUNI)

Introduktion

Bygg- och anläggningsbranschen är en arbetsintensiv sektor. I både Finland och Sverige är det vanligt att många av arbetarna kommer från andra länder. Ofta är byggarbetarna utstationerade från EU-länder längs med Europas östgräns men i vissa fall handlar det om medborgare från s.k. tredje länder. Byggbranschen kännetecknas också av långa underleverantörsled med många nivåer och komplicerade arrangemang. Alla dessa egenskaper – arbetsintensiteten, en stor mängd utländska arbetare samt långa underleverantörskedjor – utgör indikatorer för en förhöjd risk av arbetskraftsexploatering.

Detta inlägg beskriver utnyttjande och exploatering av utländska arbetare som fenomen, baserat på forskning i Finland (se Jokinen et al. 2011; Ollus & Jokinen 2013; Sams & Sorjanen 2015; Ollus 2016; Jokinen & Ollus 2019). Trots att fokus ligger på Finland, är många av iakttagelserna relevanta även för Sverige (se Länsstyrelsen 2017). Bygg- och anläggningsbranschen är till sin struktur och volym rätt så lika i de båda länderna, och många svenska byggföretag är verksamma också i Finland. På senaste tid har oegentligheter i den svenska byggsektorn uppmärksammats bland annat i media och också inom branschen[79]. Samma gäller Finland: den osunda konkurrensen och det som i Finland kallas ”grå ekonomi” dvs. svart ekonomi och ekonomiska gråzoner, har uppmärksammats av både företag och staten. Fokus i denna uppmärksamhet har främst legat på att motverka skattefusk och annan ekonomisk vinning. Speciellt i Sverige har fokus inte i lika stor grad legat på det faktum att mycket av vinningen baserar sig på att arbetarna utnyttjas: de underbetalas, de får olaga avdrag på sin lön, arbetar överlånga dagar och i värsta fall utsätts de för hot, förtryck och våld.

[79] Fair Play Bygg: https://byggindustrin.se/artikel/nyhet/fler-fall-av-svartjobb-avslojas-av-fair-play-bygg-28071

En märkbar skillnad mellan Sverige och Finland är att man i Finland över lag varit mer benägen att identifiera de enskilda arbetarna som offer för utnyttjande, medan man i Sverige främst fokuserat på fenomenet på ett samhälleligt plan genom att tala om osund konkurrens (Ødegård & Eldring 2016). I detta inlägg argumenterar jag att det finns företag även inom byggbranschen, som bygger sin verksamhet på ett medvetet utnyttjande av arbetstagare. Denna s.k. *exploateringsbaserade företagsmodell* förvränger konkurrensen men leder också till allvarliga arbetslivsbrott och direkt exploatering av arbetstagare.

Utnyttjande och exploatering – vad är det?

På HEUNI har vi forskat i exploatering och utnyttjande av utländska arbetare sedan 2008 (Jokinen et al. 2011; Jokinen & Ollus 2013; Ollus 2016; Jokinen & Ollus 2019). Enligt vår forskning förekommer utnyttjande och exploatering speciellt i branscher där utbildningsnivån och lönerna generellt är låga och där det finns en överrepresentation av arbetstagare med utländsk bakgrund. Förutom bygg- och anläggningsbranschen handlar det om städ-, restaurang-, och transportbranschen samt jordbruket och skogsbärplockning.

Den vanligaste formen av exploatering är underbetalning och lönediskriminering. Ofta har arbetstagarna enbart muntliga arbetsavtal, eller i vissa fall dubbla arbetsavtal: ett formellt avtal, där lönen uppges i enlighet med kollektivavtalet samt ett avtal på sitt eget modersmål, där den egentliga (lägre) lönen stipuleras. I många fall jobbar arbetarna väldigt långa dagar, utan lagstadgade pauser. De får inte betalt för övertid och kvälls- eller helgjobb. I vissa fall kontrollerar arbetsgivaren arbetstagarna genom att begränsa deras fritid till exempel genom att förbjuda dem från att lära sig språket, eller från att umgås och bygga kontakter med det omkringliggande samhället. Ibland hotar arbetsgivaren med polis eller andra myndigheter, eller med att skicka arbetaren tillbaka till hemlandet om hen inte lyder. I vissa fall har arbetsgivaren hållit arbetarnas pass eller bankkort och -koder. Ofta är levnadsförhållandena undermåliga: många personer bor i samma trånga utrymmen och de betalar oskäligt hög hyra, som dras av lönen. Ibland har det t.o.m. förekommit våld eller hot om våld. I värsta fall handlar det om ett allmänt beroende av arbetsgivaren då arbetstagaren saknar språkkunskaper och medvetenhet om sina rättigheter.

Även inom byggbranschen förekommer olika grader av utnyttjande. Oftast handlar det om att arbetarna inte får gängse lön, men ibland förekommer också grövre former av exploatering. I grunden handlar det om att arbetstagaren vilseletts angående arbetsförhållanden, som inte motsvarar eller är sämre än vad som utlovats. Den som motsätter sig kan bli hotad med negativa konsekvenser. Speciellt inom byggbranschen, där största delen av arbetarna är män, finns en utbredd tendens att ”bita ihop” och stå ut med oegentligheterna, eftersom lönen ändå antagligen är bättre än i hemlandet (se även Surtees 2008). Denna brist på alternativ kan innebära att personen bestämmer sig för att stanna kvar i jobbet, eller att hen inte anser sig ha andra alternativ än att fortsätta jobba.

Antalet fall av arbetsexploatering har ökat i Europa (Council of Europe 2018; FRA 2019). Detta har att göra med bland annat ökad migration, förändringar på arbetsmarknaden men också med en allt bättre identifiering av exploatering. Enligt finsk lag kan lindrigare fall av utnyttjandet och exploatering definieras som s.k. ockerliknande diskriminering i arbetslivet.[80] Denna brottsrubricering tillämpas i fall där utländska arbetstagare har utnyttjats i arbetet så att de fått låga löner och jobbat långa dagar. Om utnyttjandet är grövre, definieras det som människohandel för tvångsarbetsändamål.[81] Den svenska definitionen om människohandel ligger mycket nära den finska. Trots detta har det i Sverige inte getts en enda dom om människohandel för tvångsarbetsändamål, medan det i Finland till dags dato getts 10 domar. I de flesta fall, som i Finland gått ända till domstol, har det handlat om restaurangjobb där förövaren och offren kommer från samma land (ofta i Asien). För att åtgärda exploatering infördes i Sverige år 2018 en ny paragraf ”människoexploatering”, som handlar om utnyttjande av en person i tvångsarbete eller arbete under uppenbart orimliga villkor. Tillsvidare har en fällande dom getts i december 2019 i ett fall där en krögare utnyttjade ett par från Bangladesh på sin restaurang.[82] I Finland har en del liknande fall utretts och dömts som människohandel.[83]

[80] Strafflagen 47. kap. 3 a §, se: https://www.finlex.fi/sv/laki/ajantasa/1889/18890039001
[81] Strafflagen 25. kap. 3 §
[82] https://www.domstol.se/nyheter/2019/12/dom-i-mal-om-manniskoexploatering2/
[83] https://svenska.yle.fi/artikel/2015/10/01/man-jobbade-utan-lon-i-sju-manader-i-helsingforsrestaurang
https://svenska.yle.fi/artikel/2016/04/20/slaktingar-domdes-manniskohandel-pa-vandarestaurang

Det saknas statistik på skalan av exploatering i Finland. De allvarligaste fallen utreds som människohandel eller ockerliknande diskriminering i arbetslivet, men dessa leder sällan till åtal eller dom. Mellan åren 2010 och 2018 registrerade polisen i Finland 321 fall av ockerliknande diskriminering (Statistikcentralen 2019). I enbart 35 av fallen gavs en fällande dom, oftast böter. Eftersom underbetalning inte är kriminaliserat som brott i Finland, är följderna av underbetalning oftast lindriga för en arbetsgivare, som inte betalar gängse lön. De finska s.k. arbetarskyddsinspektörerna i Finland har ett bredare mandat än arbetsmiljöverkets inspektörer har i Sverige. Det finns specialiserade inspektörer med fokus på utländska arbetare och en skild grupp som jobbar med tillsynen över beställaransvar. De finska arbetarskyddsinspektörerna har rätt att kontrollera arbetsförhållandena, arbetstider och lönevillkor, och ofta pratar de med både arbetare och arbetsgivare för att få sig en helhetsbild av arbetsplatsen. Enligt statistiken från arbetarskyddsinspektioner i södra Finland år 2019 är underbetalning förhållandevis vanligt inom byggbranschen. I 68% av de inspekterade företagen förekom problem i lönebetalningen medan år 2018 förekom det problem i 54% av fallen (AVI 2020).

Den exploateringsbaserade företagsmodellen (och strukturellt utnyttjande)

Enligt vår forskning bygger den exploateringsbaserade företagsmodellen på att det finns oseriösa eller skrupelfria företagare och arbetsgivare, som medvetet utnyttjar sina arbetstagare (Ollus 2016; Jokinen & Ollus 2019).[84] Företagsmodellen består av två sätt, genom vilken arbetsgivaren kan inbringa osund vinst: 1) genom att betala för litet lön och låta bli att betala skatt och andra lagstadgade kostnader, samt 2) genom att kräva arbetstagaren på olaga ersättning för kost, logi, arbetsresor, utrustning och så vidare. Arbetstagaren *minimerar* på så sätt sina fasta kostnader genom att inte betala lön i enlighet med kollektivavtalen, genom att skjuta upp lönebetalningen, genom att kräva långa arbetsdagar och veckoslutsjobb, genom att frånse arbetsskyddsliga krav, och genom att låta bli att betala skatter och arbetsgivaravgifter. Samtidigt *maximerar* arbetsgivaren sina inkomster genom att kräva orimlig eller olaglig ersättning för rekryteringskostnader, skolning på jobbet, löneutbetalning, eller för transport till och från jobbet, mat, boende, arbetskläder

[84] Se även denna blogg på svenska: https://www.vero.fi/sv/gr%C3%A5-ekonomi-brottslighet/fenomen/svart-arbetskraft/gr%C3%A5-ekonomi-utg%C3%B6r-en-del-av-den-operativa-modellen-f%C3%B6r-arbetsrelaterat-utnyttjande-och-m%C3%A4nniskohandel/

eller -redskap. På så sätt kan företaget både spara kostnader och inbringa extra vinst och utsätta andra, seriösa företag för osund konkurrens. I många fall handlar det om en medveten företagsstrategi, men i vissa fall kan det hänga ihop med att det är det enda sättet att klara sig i hård konkurrens, speciellt bland små företag. Situationen förvärras av att de utnyttjade arbetstagarna kan vara tacksamma för jobbet och kan t.o.m. ha gått med på de dåliga villkoren för att försäkra sig om ett jobb.

Exploatering baserar sig alltså på ekonomisk vinning men det är inte enbart de oseriösa företagen som gagnas av utnyttjandet. Speciellt inom branscher med långa underleverantörsled kan även seriösa och lagenliga företag och arbetsgivare bli delaktiga. I branscher med extrem konkurrens, långa underleverantörskedjor, utstationerade arbetstagare, säsongarbetare eller tillfälliga anställda som anlitas via bemanningsföretag finns det en utbredd risk för utnyttjande längst ut i ledet. Detta gäller speciellt byggbranschen, men också städ- och renhållningssektorn. I långa led blir det ett problem att försäkra sig om arbetsvillkoren längst ner i kedjan. Då finns en risk att underleverantören inte respekterar kollektivavtalet eller arbetsskyddsliga regler. Det finns också en risk för svart arbete d.v.s. att arbetet i själva verket utförs av någon annan och att detta sker i förhållanden som inte uppfyller kännetecknen för ett människovärdigt arbete. Risken är reell också då det finns många utstationerade arbetare i kedjan.

Det är fel att tänka att exploatering enbart skulle beröra aktörer inom organiserad eller allvarlig brottslighet. Istället är det viktigt att se att exploatering och utnyttjandet existerar i samband med normal företagsverksamhet och att det således handlar om ett strukturellt problem där otillräcklig övervakning möjliggör att oseriösa aktörer förvrider konkurrensen genom olaga medel. Exploatering är ofta sammankopplat till andra oegentligheter, såsom korruption (Verité 2013). På så sätt kan exploateringen av arbetstagare ses som ett *samfundsbrott* där ekonomiskt utnyttjande och ekonomiska brott kombineras med arbetsskyddsbrott, kränkning av grundläggande rättigheter, samt brott mot liv och hälsa.

Exempel från byggbranschen

I denna artikel utnyttjas information, som samlats inom ett internationellt samarbetsprojekt ”Preventing labour exploitation in the Finnish construction

industry: the role of corporate social responsibility". I projektet deltar förutom HEUNI även Tel Aviv University och Åbo universitet. Inom detta projekt intervjuades representanter för polis, arbetarskydd, fackförbund och byggbranschen i Finland under januari-februari 2020.

Flera fall av exploatering i byggbranschen har uppdagats under de senaste åren. Som redan framgått, berör problemet främst långa underleverantörsled, och ofta är inte huvudentreprenören medveten om utnyttjandet. De flesta utländska byggarbetare i Finland kommer från Estland, Polen, Lettland och Litauen. [85] På sistone har andelen ukrainska arbetare ökat; de anländer ofta via Estland med polska visum. De s.k. polska visumen är ett utbrett fenomen, där ukrainska arbetare skickas till andra EU-länder från Polen som utstationerade arbetstagare. [86]

Utnyttjande av ukrainska byggarbetare i Finland
En intervjuad polis berättade om ett fall där ukrainska arbetare anlände till Finland via Polen och Estland, där de utfärdades med falska lettiska ID-kort. De utlovades arbete i Finland i 3 månader, med en timlön på 10€, arbete 8h/dag, sex dagar i veckan. Efter 3 månaders arbete berättade arbetsgivaren att det p.g.a. skatter är bättre om de mottar sin lön kontant i Estland. Väl i Estland fick de sin lön, men den var betydligt mindre än vad som utlovats. Förövarna hade gjort klart för arbetarna att de själva gjort sig skyldiga till förfalskningsbrott eftersom de mottagit förfalskade ID-kort, och använde detta som utpressning. Huvudentreprenören i Finland var omedveten om situationen. Fallet utreds som bäst av finsk polis.

Enligt den finländska lagen om beställaransvar ska beställaren utreda att avtalspartnern har tagit hand om sina lagstadgade ansvar. Företaget får inte ha skatteskuld, och företaget måste intyga vilket kollektivavtal som tillämpas. Enligt intervjuade experter är lagen otillräcklig som medel att övervaka utstationerade arbetares arbetsvillkor eftersom lagen inte förpliktigar avtalspartnern att bevisa vilken lön som de facto betalats. Dessutom gäller lagen enbart leverantörskedjans första led: beställaren har inga medel att övervaka underleverantörskedjans följande led. Som vi vet, förekommer problemen oftast längre ner i kedjan.

[85] https://www.rakennusteollisuus.fi/Tietoa-alasta/Tyoelama/Tietoja-tyovoimasta-rakennusalalla/Tyovoima-rakennusalalla/
[86] https://www.solidar.org/system/downloads/attachments/000/000/841/original/Employment_of_Ukrainian_Workers_through_Polish_visas.pdf?1542195590

Ett annat uppdagat fall berör renoveringen av Olympiastadion i Helsingfors.

Renoveringen av Olympiastadion
I den omfattande 300M€ renoveringen av Olympiastadion i Helsingfors har det uppdagats problem i underleverantörsleden. I arbetsskyddsinspektioner framgick det att flera av de utländska arbetstagarna inte hade fått lön i enlighet med kollektivavtalen. Underleverantörerna hade anlitat arbetare från bland annat Lettland och Kosovo. Granskande journalister gjorde ett reportage om bygget, där det framgick att byggarbetarna jobbade långa dagar, lönen var lägre än utlovat och inte i enlighet med kollektivavtalet. Dessutom fick de inget betalt för övertid eller helgjobb. Om de sökte hjälp hos facket, myndigheterna eller hos huvudentreprenören hotades de med uppsägning, eller sades upp direkt. En av arbetarna berättade för journalisterna att han även hotats med våld då han velat berätta om sin situation för utomstående. Huvudentreprenören var omedveten om problemen, och hade i sina egna regler klart stipulerat att de inte accepterar oegentligheter.

Se https://svenska.yle.fi/artikel/2020/03/30/mot-avslojar-verkligheten-bakom-renoveringen-av-olympiastadion-obetalda-loner

I Finland har det på sistone också uppdagats fall där speciellt utländska arbetstagare tvingats att bli egenföretagare istället för att arbeta som anställda. I ett fall om framkom i intervjuerna hade asylsökanden fått jobb inom ett byggbolag som egenföretagare utan att de själva förstod skillnaden mellan att vara egenföretagare och anställd. Att vara egenföretagare är på många sätt fördelaktigt och en flexibel lösning, men det förutsätter att personen själv förstår vad det innebär med tanke på sjuk- och pensionsförsäkring, skatter, semesterersättning samt ansvar. Tyvärr verkar det som det är ett sätt för företag att skära ner på sina kostnader då personer som tidigare varit anställda på företaget istället motvilligt eller påtvunget blir egenföretagare.

I Finland är ett fotoförsett skattenummerkort obligatoriskt för alla som arbetar på en byggplats. Kortets avsikt är att försäkra sig om att alla byggarbetare införts i det finska skatteregistret, men också att säkerställa alla arbetares identitet på arbetsplatsen. Trots att skattekortet varit obligatoriskt inom byggbranschen i Finland sedan 2011 förekommer det omfattande skattefusk, även om Skatteverkets utredning påvisar att allt fler utländska byggarbetare numera betalar skatt till

Finland (Verohallinto 2017). Under de senaste åren har polisen i Finland utrett ett omfattande bedrägeri, där upp till 700 oregistrerade arbetare jobbat på byggföretag runt om i landet och svartlöner utbetalats till en summa på över 7 miljoner euro.[87]

För att underlätta polisens och arbetsskyddsinspektörernas arbete har HEUNI utarbetat en guide för en mer effektiv utredningsprocess. Guiden omfattar allt från hurdana indikationer tyder på människohandel, hur organisera en effektiv utredning och hur stöda brottsoffret. Guiden innehåller flera konkreta exempel och även en så kallad checklist för arbetarskyddsinspektörer hur identifiera och utfråga möjliga fall av exploatering under arbetsplatsinspektioner.[88]

Privata sektorns sociala ansvar – en guide för företag som vill motverka exploatering

Intresset för styrning av hållbarhet i leverantörskedjan har ökat inom företagsvärlden, men fortfarande fokuserar mycket av arbetet på globala kedjor. Då det gäller exploatering av arbetskraft inom byggbranschen är det viktigt att komma ihåg att hållbarhetstänkandet också behövs i styrandet av lokala och nationella underleverantörsled. I Finland har vissa aktörer inom byggbranschen vaknat till vikten av att öka sitt sociala ansvar gentemot arbetstagarna.

Dialog med bemannings- och städföretag
Ett finskt byggbolag införde möten med de bemanningsföretag som rekryterar utländska arbetare samt med de städföretag som sköter bolagets renhållning. Avsikten var att motverka exploatering av arbetare. Bolaget berättar att de på detta sätt kunde införa en dialog om företagets värderingar, etiska uppförandekod, och sin anonyma anmälningskanal men också om mer känsliga frågor berörande arbetarnas situation och rättigheter, till exempel angående rekryteringspraxis, förmedling av boende för arbetarna och olika kostnader för arbetstagarna. (Lietonen et al. 2020, 39.)

[87] https://yle.fi/uutiset/3-9257754
[88] Guiden för polis och arbetarskydd finns tillgänglig på engelska här: https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/WDLroYEZV/ENG-InvestigationAid_Web_2_14072020.pdf

Åtgärdsprogram mot den grå ekonomin
Senatfastigheter, den finska statsförvaltningens arbetsmiljöpartner, har utarbetat ett separat åtgärdsprogram för att bekämpa ekonomisk brottslighet. Programmet begränsar bland annat kedjebildningar inom entreprenader. Enbart godkända underleverantörer får användas, och alla arbetstagare måste få introduktion på ett språk de kan förstå. Icke-godkända kedjebildningar leder till avtalssanktioner på upp till 10,000€. (Lietonen et al. 2020, 44.)

För att understöda företag villiga och intresserade att motverka exploatering i sina egna underleverantörsled har vi på HEUNI under de senaste åren utvecklat konkreta hjälpmedel. Våra omfattande handböcker för företag presenterar flera åtgärder för att motverka exploatering och fusk. Vår ”Handbok för företag och arbetsgivare om riskhantering särskilt i underleveranskedjor” (Lietonen & Ollus 2018)[89] från 2018 samt vår guide ” Navigating through your supply chain: A Toolkit for Responsible Businesses” (Lietonen et al. 2020)[90] från 2020 beskriver flera steg, som företag kan ta för att förhindra utnyttjandet av arbetstagare.

Hur kan företag då gå till väga för att motverka exploatering? Det viktigaste är att företagen förbinder sig till att försäkra sig om arbetstagarnas rättigheter i hela leverantörskedjan, även i långa underleverantörsled. Till följande presenteras **fem konkreta steg** för företag, som vill försäkra sig om att exploatering och utnyttjande inte förekommer i deras verksamhet, speciellt i lokala underleverantörsled.

1. Utvärdera riskerna: För att utvärdera risker krävs en förståelse av de faktorer som utsätter en arbetare i en sårbar situation, samt en förmåga att känna igen sårbara grupper i underleverantörsleden. För att utvärdera dessa har vi utvecklat 9 frågor. Ju fler frågor får ett positivt svar, desto större är risken att företaget kan bli delaktig i exploatering eller t.o.m. människohandel.

[89] Se: https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/5Ni3Uxreh/HEUNI_Report_no.88b.pdf
[90] Se Lietonen et al. 2020: https://www.heuni.fi/material/attachments/heuni/reports/oDkcVKo7N/ENG-FLOW-Toolkit-for-Responsible-Businesses-Web-27052020.pdf

1) Anlitar ert företag outbildad, tillfällig och/eller säsongsarbetskraft?
2) Har ert företag många utländska arbetstagare som inte har kännedom om arbetsvillkoren i Finland?
3) Har ert företag arbetstagare eller tillfälliga anställda som anlitas via utländska eller finländska bemanningsföretag?
4) Använder ert företag underleverantörer (eventuellt flera länkar per leveranskedja), bemanningstjänster och/eller kortvariga säsongarbetsavtal?
5) Har ert företag lagt ut arbeten på utländska arbetstagare på ett sådant sätt att den övriga personalen inte kan se dem på grund av att de arbetar på nätter eller på en avlägsen plats?
6) Råkar ert företag ut för förvirring angående arbetstagarnas identitet på arbetsplatser med komplexa underleverantörsled?
7) Saknar ert företag en intern eller extern anmälningskanal, där alla arbetstagare kan anmäla om problem till företagets ledning, vid behov anonymt?
8) Hör ert företag till en sådan bransch där anlitande av svart, olaglig arbetskraft, social dumpning eller människohandel uppdagats?
9) Hör er företag till en sådan bransch där det i offentlig övervakning tex i media, forskning, civilsamhällets rapportering eller genom andra källor framkommit brister: ingen övervakning av arbetsvillkor, exploatering utreds inte, eller utredningarna leder inte någonstans, risken för konsekvenser är liten?

(Se Lietonen et al. 2020, s. 30-31.)

2. Etablera en strategi: Många företag har en strategi för samhällsansvar (corporate social responsibility). Många företag som förbinder sig till att respektera mänskliga rättigheter i sina globala led glömmer lätt bort att inkludera också de lokala underleverantörsleden. Det behövs alltså en företagsstrategi för att explicit inkludera tillbörlig omsorg (due diligence) med avsikt att motverka exploatering och människohandel även i hemlandet. (Se Lietonen et al. 2020, s. 32–35 för konkreta exempel.)

3. Utvärdera era partners: Det är viktigt att utvärdera och evaluera sina samarbetspartners och underleverantörer noggrant för att förhindra risken för exploatering (se Lietonen et al. 2020, s. 37–39). Relevanta frågor inkluderar tex:

1) Information om bolagets och arbetskraftens komposition: använder partnern bemanningsföretag, betalar arbetarna en rekryteringsavgift, har

bolaget en strategi för att motverka exploatering, samt finns det etisk anmälningskanal?

2) Får alla arbetare information om arbetsvillkoren och sina rättigheter före arbetet inleds och hur försäkras, att alla förstått budskapet?
3) Hur arrangeras arbetarnas boende och arbetsresor, vad kostar det, och finns det mellanhänder inblandade?

4. Förhandskontroller och kontrakt: Ett viktigt steg i att motverka missbruk är att kontrollera att förutom att samarbetsparterna uppfyller alla formella krav, ska de även uppfylla specifika kriterier. Dessa inkluderar tex att försäkra sig om att bolaget inte undersöks för exploatering av polis eller andra myndigheter. Det är också viktigt att explicit komma överens till vilken grad partnern får utnyttja underleverantörer, samt att samma villkor om nolltolerans mot exploatering gäller för underleverantörerna i hela ledet. I det egentliga kontraktet kan beställaren inkludera klausuler angående utbetalning av löner, uppsägande av kontrakt vid eventuella missbruk samt rätten att övervaka att kontraktet uppföljs på alla plan. (Se Lietonen et al. 2020, s. 40-44 för fler konkreta exempel.)

5. Egna inspektioner: Ett effektivt sätt att övervaka sina underleverantörer är att inleda egna inspektioner eller auditeringar. Dessa kan genomföras som diskussioner med arbetstagarna för att försäkra sig om att arbetsvillkoren är som de ska. Det är viktigt att inspektionerna inte förorsaka skada åt arbetstagarna (do no harm). Därför bör den som genomför inspektionen 1) först försäkra sig om att diskussionerna sker på ett språk som alla kan förstå, 2) öka tilliten genom att berätta om motiveringen för inspektionen, 3) skapa en trygg och lyhörd atmosfär, där alla kan dela sina erfarenheter, 4) informera arbetstagarna om sina rättigheter och möjligheter att få hjälp, 5) se förbi pappersarbetet, dvs även om pappren verkar vara i ordning, kan missbruk förekomma, 6) gör en rapport över inspektionen och de planerade åtgärderna, och dela den med både arbetstagare och arbetsgivare, men var noga att inte inkludera sensitiv personlig information. Om någon är i direkt fara – en arbetstagare som utsatts för exploatering – kontakta myndigheterna. (Se Lietonen et al. 2020, s. 46–54.)

Sammanfattning och reflektioner

Exploatering av arbetskraft förekommer speciellt i branscher där det är vanligt att anlita underleverantörer och utländska arbetstagare. Risken för exploatering är speciellt stor i byggbranschen, eftersom de långa underleveransleden ofta är svåra att övervaka. Exploatering möjliggörs då oseriösa företagare minimerar sina fasta kostnader genom att betala för litet lön, samt för litet eller ingen skatt och andra lagstadgade kostnader, samt maximerar sin vinst genom att kräva orimlig eller olaglig ersättning tex för rekryteringskostnader, löneutbetalning, transport, mat, boende, arbetskläder eller -redskap. Erfarenheten från Finland visar att dialog och samarbete mellan polis, arbetarskydd, myndigheter, fackföreningar, arbetsgivarorganisationer, civilsamhället och forskare uppdagat exploatering som ett samhälleligt problem. Diskussionen har lett till en ökad vetskap om fenomenet, som i sin tur lett till konkreta åtgärder och flera fällande domar. I Finland samarbetar facken och arbetsgivarorganisationerna för att motverka exploatering, precis som de specialiserade arbetarskyddsinspektörerna samarbetar med organisationer som arbetar med brottsoffer, som i sin tur assisterar offren så att de ska kunna få ersättning och rättigheter.

Trots att det uppdagats färre fall av exploatering i Sverige än i Finland, ter sig problematiken väldigt lika i de båda länderna (se Länsstyrelsen 2017). Därför är det av vikt att myndigheter, företag och andra aktörer även i Sverige utvecklar sitt samarbete för att utnyttjade arbetare i framtiden får hjälp och förövarna bestraffas.

För att motverka exploatering, kan aktörer inom byggbranschen ta till följande åtgärder:

1) Bli medveten om vad exploatering innebär: vad kännetecknar exploatering och var finns riskerna.
2) Aktivt motverka exploatering: inkludera detta i företagets egna strategier, och se till att företaget också lever upp till sin egen strategi i ord och praxis. Se till att det egna företagets anställda känner till riktlinjerna.
3) Begränsa antalet led i underleverantörskedjan samt övervaka kedjan: se till att samma krav gäller igenom hela kedjan.

4) Förbättra informationen om exploatering: se till att alla arbetstagare inom underleverantörsleden får tillräcklig information om sina rättigheter, samt var de kan få hjälp om de råkar ut för problem.
5) Förstärk myndighetssamarbetet samt samarbetet med civilsamhället, fackföreningar, forskare och andra så att exploatering ses som ett brott mot arbetstagarnas rättigheter, och så att offren får den hjälp de behöver medan förövarna bestraffas för de brott de gjort sig skyldiga till.

Referenser

AVI (2020). Etelä-Suomen työsuojelun vastuualueen ulkomaalaisvalvonnasta vuonna 2019. Etelä-Suomen Aluehallintovirasto, työsuojelun vastuualue.

Council of Europe (2018). 7th General report on GRETA's activities. Group of Experts on Action against Trafficking in Human Beings covering the period from 1 January to 31 December 2017. Council of Europe.

FRA (2019). Protecting migrant workers from exploitation in the EU: workers' perspectives. European Union Agency for Fundamental Rights.

Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia & Viuhko, Minna (2011). Work on Any Terms: Trafficking for Forced Labour and Exploitation of Migrant Workers in Finland. In: Jokinen, Anniina, Ollus, Natalia and Aromaa, Kauko (eds.) Trafficking for Forced Labour and Labour Exploitation in Finland, Poland and Estonia. Publication series 68. HEUNI, 31-164.

Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia (eds) (2019). Shady Business: Uncovering the business model of labour exploitation. Publication Series 92a, Helsinki: HEUNI.

Lietonen, Anni, Jokinen, Anniina & Ollus, Natalia (eds) (2020). Navigating through your supply chain. Toolkit for prevention of labour exploitation and trafficking. Publication Series 93a, Helsinki: HEUNI.

Lietonen, Anni & Ollus, Natalia (2018). Handbok för företag och arbetsgivare om riskhantering särskilt i underleveranskedjor. Publication Series 88b, Helsinki: HEUNI

Länsstyrelsen (2017). Arbetskraftsexploatering och människohandel. Erfarenheter i Sverige och goda exempel från andra länder. Rapport 2017:7. Stockholm: Länsstyrelsen.

Ollus, Natalia (2016). From Forced Flexibility to Forced Labour: The Exploitation of Migrant Workers in
Finland. Academic dissertation. HEUNI Report series No. 84.

Ollus, Natalia & Jokinen, Anniina (2013). 'We've Got People Lined Up Behind the Door': Placing the Trafficking and Exploitation of Migrant Workers in Context in the Restaurant and Cleaning Sectors in Finland. In: Ollus, Natalia, Jokinen, Anniina and Joutsen, Matti (eds.): Exploitation of Migrant Workers in Finland, Sweden, Estonia and Lithuania: Uncovering the links between recruitment, irregular employment practices and labour trafficking. HEUNI Publication Series No. 75. HEUNI, 31–170.

Sams, Anni & Sorjanen, Anna-Maija (2015). Finland. Social Fieldwork Research (FRANET). Severe Forms of Labour Exploitation. Supporting Victims of Severe Forms of Labor Exploitation in Having Access to Justice in EU Member States. European Union Agency for Fundamental Rights (FRA).

Statistikcentralen (2019). Statistikscentralens brottsdatabas.

Surtees, Rebecca (2008). Trafficking of men – a trend less considered. The case of Belarus and Ukraine. International Organization for Migration.

Verité (2013). Corruption & Labor Trafficking in Global Supply Chains. White Paper, December 2013. Verité.

Verohallinto (2017). Rakentamisen tiedonantovelvollisuus urakka- ja työntekijätiedoista – lainsäädännön vaikuttavuus. Harmaan talouden selvitysyksikkö.

Ødegård, A. M. & L. Eldring (2016). Nordiske arbeidstilsyn med utenlandsk arbeidskraft i bygg og transport. TemaNord 2016:530. Nordisk ministerråd

Arbeidsinnvandring og utfordringer for helse, miljø og sikkerhet (HMS) i norsk byggenæring

Anne Mette Ødegård, Mona Bråten, seniorforskare, Fafo Institutt for arbeidslivs- og velferdsforskning

Siden utvidelsen av EU/EØS-området i 2004 og 2007 har det kommet rekordmange arbeidsinnvandrere til Norge. Kombinasjonen av høye lønninger og stor etterspørsel etter arbeidskraft har vært de viktigste drivkreftene. Svært mange av arbeidsinnvandrerne jobber i byggenæringen, både i faste og midlertidige stillinger. Det er for eksempel en stor grad av innleide arbeidstakere fra bemanningsbyråer. Språk, manglende kunnskap om norske reguleringer, samt en annen arbeidskultur har skapt store HMS-utfordringer[91] på byggeplassene i løpet av disse årene.

Arbeidsinnvandring til bygg

Arbeidsinnvandring fra øst i kjølvannet av EU-utvidelsene i 2004 og 2007 representerer den største migrasjonsbølgen til Norge noensinne (Friberg & Haakestad 2015).[92] I 2008 utgjorde innvandrere 10 prosent av de sysselsatte i Norge. I 2017 hadde dette steget til 16 prosent, ifølge Statistisk sentralbyrå (SSB). Det var arbeidsinnvandring fra land i Sentral- og Øst-Europa som stod for det meste av denne økningen.

Bygg er blant de næringene som i størst grad har fått merke virkningene av arbeidsinnvandringen. Av den totale veksten i sysselsatte fra 2008 til 2014 utgjorde arbeidskraft fra de nyeste EU-landene 79 prosent (Andersen & Jordfald 2016). Ved utgangen av 2018 var det mer enn 30 000 østeuropeiske arbeidstakere i bransjen. Sammensetningen av arbeidstakere har med andre ord endret seg kraftig i løpet av de siste 16 årene. Polen og Litauen, fulgt av Romania, har vært de viktigste

[91] HMS-arbeid og -konsekvenser er en forkortelse for arbeidet med helse, miljø og sikkerhet i det norske lovverket på arbeidsmiljøområdet. Forkortelsen HMS tilsvarer OHS (Occupational health and safety) i engelskspråklig litteratur.

[92] Landene som ble en del av det indre markedet ved disse to utvidelsene var Polen, Litauen, Latvia, Estland, Ungarn, Slovakia, Slovenia, Tsjekkia, Bulgaria og Romania.

avsenderlandene for norsk arbeidsliv.

Den viktigste årsaken til denne utviklingen har vært etterspørsel etter arbeidskraft. Norsk økonomi var inne i en høykonjunktur i årene etter 2004, spesielt i perioden fra 2005 til 2009. Omsetningen i bygg- og anleggsnæringen ble eksempelvis doblet i tiåret etter 2004 (Friberg & Haakestad 2015).

Bedriftene kan velge mellom mange ulike tilknytningsformer, som faste ansettelser, innleie, midlertidige ansettelser og bruk av underentreprenører. Det viser seg at mange arbeidsinnvandrere har blitt leid ut fra bemanningsbyråer i stedet for å bli ansatt i virksomhetene. Mens andelen innleide for arbeidsmarkedet totalt ligger et sted mellom 1,5 og 2 prosent, er andelen innen bygg mye høyere. Det er blitt anslått at andelen innleie i bygg og anlegg i Oslo og Akershus er mellom 14 og 18 prosent, og i landet forøvrig et anslag på 8-11 prosent (Nergaard 2017). I tillegg er det mange eksempler på ulike typer fleksible underleverandører – gjerne i lange kjeder, og det kan være krevende å skille ulike tilknytningsformer fra hverandre (Eldring & Andersen 2014).

HMS-utfordringer ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft

HMS-konsekvenser ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft har fått stor oppmerksomhet. Bygg og anlegg er, ifølge statistikk fra Arbeidstilsynet, blant de næringene med flest skader og dødsfall. Språk- og kommunikasjonsproblemer er ett av flere forhold som bidrar til å øke risikoen for ulykker. Kontraktskjeder, der arbeidstakere fra ulike bedrifter og med ulik sikkerhetskultur jobber side om side, og med store krav til kommunikasjon, øker faren.

Fra 2015 til 2019 var det til sammen 34 arbeidsskadedødsfall i bygg og anlegg. Dette utgjør 24 prosent av alle dødsfall i arbeidslivet.[93] Bygg og anlegg ligger også godt over gjennomsnittet for rapporterte skader per yrkesaktive, med tolv rapporterte skader per 1000 ansatte i 2015. Gjennomsnittet for alle norske yrkesaktive er 8,9 skader per 1000 ansatte (Mostue et al. 2016). I en nærmere analyse av ulykkene i næringen i 2015, fant Arbeidstilsynet at andelen skadde med utenlandsk statsborgerskap var 40 prosent. Videre at innleide og arbeidstakere med

[93] https://www.arbeidstilsynet.no/om-oss/statistikk/arbeidsskadedodsfall/

lite erfaring var ekstra sårbare grupper (Bråten & Andersen 2017).

Det er tre områder som det er verd å se nærmere på i denne forbindelsen: språk, sikkerhetstradisjoner og arbeidskultur.

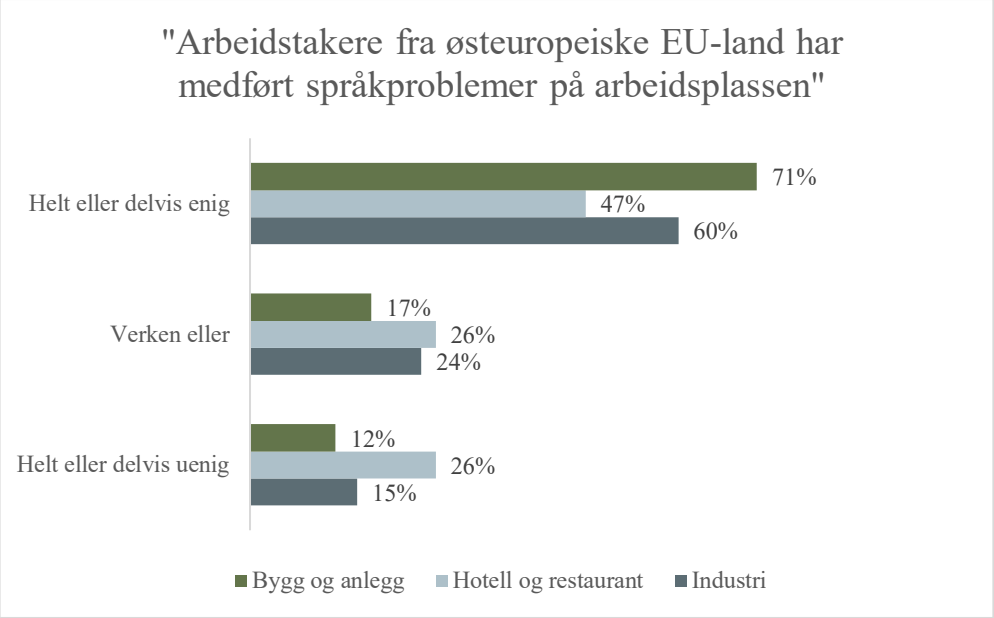
Språk

I bygg har det vist seg å være lett å få jobb uten å snakke norsk. Alle som kjenner bransjen vil imidlertid vite at det kan være forbundet med stor fare å feiltolke beskjeder, ikke forstå instrukser eller bruke verneutstyr på feil måte.

I en undersøkelse blant bedriftsledere ble det pekt på at utenlandske arbeidere som verken behersket norsk eller engelsk har vanskelig for å forstå hva som foreligger av sikkerhetsregler og krav til verneutstyr (Kilskar et al. 2017). En annen utfordring er at østeuropeiske arbeidstakere skriver under på norske papirer (instruksjoner og HMS-erklæringer) som de ikke skjønner (Bråten et al. 2015). Et felles språk har dessuten avgjørende betydning når man må kommunisere raskt om farlige situasjoner. 29 prosent av arbeidsgiverne hadde i løpet av de siste tre årene opplevd eller observert at språkproblemer hadde ført til en ulykke eller nesten-ulykke (Kilskar et al. 2017).

Fafo har gjort kartlegginger i flere bransjer, blant annet gjennom spørreundersøkelser til bedriftsledere. I 2017 fant vi at sju av ti bedriftsledere i bygg mente at østeuropeisk arbeidskraft hadde medført språkproblemer på arbeidsplassen (Ødegård & Andersen 2017) (se figur). Selv 13 år etter den første EU-utvidelsen var altså problemene svært utbredt.

Figur: Andel bedriftsledere i bygg og anlegg, hotell og restaurant og industri som mener at arbeidstakere fra østeuropeiske EU-land har medført språkproblemer på arbeidsplassen.



Problemene var størst i bygg, sammenliknet med industri og hotell og restaurant. Resultater fra en tilsvarende undersøkelse fra 2009, viser at det ikke hadde skjedd så veldig i mye i løpet av den perioden. Da var det 78 prosent av bedriftslederne i bygg og anlegg som mente at bruk av østeuropeisk arbeidskraft medførte språkproblemer.

Bedriftslederne fikk også spørsmål om språkproblemer hadde ført til flere ulykker på arbeidsplassen. I 2006, var det hele 17 prosent i bygg og anlegg som mente at dette var tilfellet. I 2017 var andelen redusert til 9 prosent i bygg og anlegg.

Det er mange eksempler på situasjoner som kan innebære fare, og hvor kommunikasjon er avgjørende. Man må vite hvor det er trygt å ferdes til enhver tid. Det gjelder ikke minst ved bruk av kraner, hvor det er vanlig at kommunikasjonen går på samband. Ved bruk av stillas er man også avhengig av å forstå hverandre. Ett eksempel gjengitt hos Kilskar og medforfattere (2017) var en utenlandsk arbeidstaker som ble spurt av den norske basen om stillaset var ferdig. Arbeidstakeren svarte ja. Men da noen av arbeidstakere begynte å klatre opp, viste

den seg ikke å være ferdig likevel. Det skjedde ikke noe alvorlig, men hendelsen kommer klart i kategorien nesten-ulykke.

Verneombudene spiller en viktig rolle for å sikre arbeidstakerne mot helseskader og ulykker. En undersøkelse fra 2015 viste at 17 prosent av verneombudene i bygg mente at språkproblemer hadde ført til farlige situasjoner på arbeidsplassen, mens nesten 40 prosent hadde opplevd at det var vanskelig å kommunisere med den østeuropeiske arbeidskraften (Bråten et al. 2015).

Som følge av det indre markedets krav til fri bevegelse, har EU/EØS-borgere verken krav eller rett til språkopplæring når de kommer til Norge. Det er dermed opp til arbeidsinnvandreren selv eller arbeidsgiver å sørge for opplæring i språk. Undersøkelser har vist at det er rundt 40 prosent av arbeidsgiverne i bygg som tilbyr språkopplæring (Kilskar et al. 2017). Ellers er det en utbredt oppfatning blant arbeidsinnvandrerne selv at det både er dyrt og slitsomt å ta ansvar for egen språkopplæring.

Det er flere tusener som i løpet av et år kommer til Norge for å jobbe, men som er bosatt i hjemlandet. Det kan være pendlere eller arbeidstakere som er på midlertidige oppdrag med sin utenlandske arbeidsgiver. Denne gruppen har sjelden motivasjon for å lære seg norsk selv om de kan tilbringe flere år på en norsk arbeidsplass. Tilsvarende er det mindre motivasjon blant arbeidsgiverne og/eller oppdragsgiverne for å investere i denne arbeidskraften, for eksempel i form av språkkurs.

Det er flere måter å takle arbeidsdagen på. Ved ansettelse eller innleie av østeuropeiske arbeidstakere i bygg og industri er det vanlig å bruke tolk eller tospråklige arbeidsledere. Arbeidstakere som kan språk, enten det er norsk eller engelsk, innehar rollen som mellommann eller arbeidsleder. Denne måten å løse problemene på kan vise seg å være effektiv. Men, det er to viktige ulemper: den egner seg dårlig på små arbeidsplasser og den bidrar ikke til læring på arbeidsplassen. Noen bedrifter har ordninger med personlig sikkerhetsinformasjon for hvert enkelt prosjekt før oppstart. Denne informasjonen gis på flere språk.

Arbeidstilsynet ga i 2014 i samarbeid med Fellesforbundet ut en språkveileder som beskriver krav til språk og kommunikasjon i bygg- og anleggsbransjen. Det legges vekt på god kommunikasjon for arbeidsbeskrivelser, HMS-rutiner, verneprotokoller, produktopplysninger, stoffkartotek og bruksanvisninger. At arbeidsgiver tilbyr språkopplæring var blant anbefalingene. Under inspeksjoner på arbeidsplassene har Arbeidstilsynet tatt i bruk et skjema som er oversatt til en rekke språk. Inspektøren ber om at arbeidstakeren fyller ut informasjon på sitt eget språk, og dermed få både mer og riktigere informasjon tilbake (Ødegård & Alsos 2018).

Sikkerhetstradisjoner og arbeidskultur

Undersøkelser viser at mange østeuropeiske bygningsarbeidere har en annen sikkerhetskultur enn den som er vanlig på norske byggeplasser. Tross felles rammer for HMS-regelverket på tvers av landegrensene innenfor EU/EØS, er det store variasjoner. Det er ulike nasjonale særreguleringer og forskjell i hvor strengt regelverket praktiseres. I en intervjuundersøkelse blant polske bygningsarbeidere på jobb i Norge fortalte flere av dem at de syntes det var greit å se bort i fra noen sikkerhetsregler for å kunne utføre arbeidet. Det gjaldt for eksempel å ta av seg verneutstyr eller bruke stige i stedet for stillas. Ofte var det knapphet på tid som var forklaringen på slike sikkerhetsbrudd (Wasilkiewicz 2014). Man kan ikke se bort fra at dette også kan skje med norske arbeidstakere, men erfaringene viser at problemene er enda større ved bruk av østeuropeisk arbeidskraft. Eksempelvis ser polske arbeidstakere på rapportering av uønskede hendelser som noe negativt, som sladring eller tysting (Kilskar et al. 2017). Det regnes også som mye viktigere å gjøre oppgaven til riktig tid, enn å gjøre jobben på en sikker måte (ibid.).

Arbeidskultur er en annen viktig faktor, som måter å uttrykke seg på, forhold til arbeidsgiver og samarbeidsformer. I Norge er arbeidskulturen i stor grad preget av at ledere og ansatte regnes som likeverdige, underordnede involveres i beslutninger og det forventes at alle tar ansvar (Arbeidstilsynet 2014). En slik kultur er ikke østeuropeiske arbeidstakere vant med. Et klassisk eksempel på en kulturkollisjon er den utenlandske arbeidstakeren som aldri sier nei i frykt for å komme i trøbbel med arbeidsgiver, men som ikke egentlig skjønner hva som har blitt sagt. Alternativt at han skjønner men ikke tør å si imot selv om han vet at det kan være forbundet med fare å utføre jobben. Holdningen er at man skal gjøre slik som sjefen sier, uansett. «Pekeledelse» er en vanlig betegnelse på leder-stilen ovenfor østeuropeere. I

entreprenørbedriftene ble dette gjerne forstått som et nødvendig utslag av språkproblemer og autoritær østeuropeisk arbeidskultur (Friberg & Haakestad 2015).

I Bråten & Andersen 2017 ble det pekt på hvordan en arbeidskultur der utenlandske arbeidstakere i større grad fulgte ordre fra «boss» uten selv å vurdere risikoen ved ulike arbeidsoperasjoner, kan innebære sikkerhetsutfordringer. Til sammenlikning ble den norske fagarbeideren beskrevet som selvstendig og en som gir beskjed til verneombud eller HMS-ledelse hvis han eller hun oppdager farlige situasjoner eller sikkerhetsavvik.

Reguleringer, tiltak og samarbeid mellom partene

Den norske arbeidsmiljøloven skal sikre alle arbeidstakere «et fullt forsvarlig arbeidsmiljø», og danner basis for andre reguleringer innenfor HMS-området. Forutsetningen er at partene samarbeider. Verne- og miljøsamarbeidet ligger under arbeidsgivernes og arbeidstakernes felles demokratiske kontroll (Willadssen 1997; Kalleberg 1983).

Verneombudene er arbeidstakernes representanter i HMS-arbeidet. Hovedregelen er at virksomheter med ti eller flere ansatte skal velge verneombud. Deres viktigste oppgave er å ivareta arbeidstakernes interesser i saker som angår arbeidsmiljøet. Verneombudet har rett til å stanse farlig arbeid dersom han eller hun mener det er umiddelbar fare for arbeidstakernes liv eller helse (arbeidsmiljøloven § 6-3). For bedrifter uten egne verneombud er det en ordning med regionale verneombud innenfor bygg, finansiert av arbeidsgiverne og oppnevnt av Fellesforbundet. De driver oppsøkende virksomhet og opererer på tvers av bedriftene innen et geografisk område.

En nærmere undersøkelse av verneombudenes deltakelse i ulike HMS-aktiviteter i bygge- og anleggsprosjektene viser at verneombudene spiller en viktig rolle, men at deres medvirkning først og fremst blir av reaktiv karakter (Andersen & Bråten 2018). En hovedkonklusjon er at verneombudsrollen er under press. Manglende kopling i regelverket mellom byggherrens plikter og verneombudenes oppgaver, kan være en av grunnene til manglende inkludering av verneombudene i HMS-

arbeidet på byggeplassene (Bråten & Andersen, 2015; 2017; Andersen & Bråten, 2018).

Byggherreforskriften[94] er sentral for reguleringen av byggeprosjekter, og en ny forskrift ble innført i 2010. Forskriften innebærer en sterkere regulering fra myndighetenes side når det gjelder ansvaret for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø (SHA) i bygge- og anleggsprosjekter. Dette regelverket beskriver detaljert de mange pliktene som de ulike aktørene har i prosessen for å sikre at sikkerhet, helse og arbeidsmiljø blir ivaretatt. Byggherreforskriften skiller seg fra andre forskrifter i arbeidsmiljøloven ved at ansvaret for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø først og fremst ligger på byggherre og i mindre grad på arbeidsgiver (Nykamp mfl. 2011). Samtidig er det krav om at virksomhetene som utfører arbeid oppfyller kravene i HMS-regelverket. Disse virksomhetene er pålagt de plikter i HMS-arbeidet og ordninger for arbeidstakermedvirkning som følger av arbeidsgiverrollen i arbeidsmiljøloven. Arbeidsgiveren skal blant annet informere arbeidstakerne og verneombud om alle HMS-tiltak som treffes på en forståelig måte. Det er videre en plikt å kartlegge arbeidstakerens språkkunnskaper og sørge for nødvendig opplæring. Løpende informasjon om risikofaktorer i arbeidet skal utformes på en måte som er forståelig for den enkelte arbeidstaker. Den som bringer inn risiko som følge av manglende kommunikasjon har ansvar for å utarbeide tiltak.

Bygg- og anleggsnæringen har tradisjonelt hatt sterke fagforeninger. Organisasjonsgraden på arbeidstakersiden har sunket, blant annet som følge av arbeidsinnvandringen. Det er problemer med å få utenlandsk arbeidskraft til å melde seg inn i fagforeningene. Samarbeidet mellom partene på sentralt nivå betegnes likevel som godt, og de har i stor grad felles oppfatning av problemene. I 2013 tok bransjeaktører initiativ til å etablere et samarbeid for å få ned antall ulykker i næringen. Prosessen resulterte i et «HMS-Charter for en skadefri bygge- og anleggsnæring», som ble signert i juni 2014. Høsten 2017 besluttet charterets styringsgruppe å endre navn til Samarbeid for Sikkerhet i bygg og anlegg (SfS BA), og etablere SfS BA som en medlemsorganisasjon. Charteret bygger på en nullvisjon for skader i bygge- og anleggsnæringen og partene har forpliktet seg til å samarbeide om en forsterket innsats for å gjøre byggeplassen til et sikkert

[94] Forskrift om sikkerhet, helse og arbeidsmiljø på bygge- eller anleggsplasser, FOR-2009-08-03-1028.

arbeidssted. HMS-Charteret er et eksempel på det som kalles «orkestrering» eller samarbeid om HMS. Orkestrering har fått økt oppmerksomhet som tiltak for bedre HMS-standard de seneste årene (Hasle, Limborg, Grøn & Refslund 2017).

Avslutning

Det har vært stor mangel på arbeidskraft i norsk byggenæring de siste 1520 årene. Mange bedriftsledere har opplevd at den eneste måten å løse dette på har vært å ansette eller leie inn arbeidstakere fra utlandet. Dette har utvilsomt gått på bekostning av sikkerheten, både på grunn av språkproblemer og ulik sikkerhets- og arbeidskultur.

Barrierer for samarbeid mellom ulike arbeidsgrupper på en bygge- og anleggsplass kan være av ulik karakter. Både arbeidsorganisatoriske, kompetansemessige og kulturelle faktorer vil bidra til å fremme og hemme kontakt mellom de som jobber på plassen. Å løse problemene ved å dele arbeidstakerne inn i nasjonale lag er trolig ikke bærekraftig. Lite kontakt mellom gruppene vanskeliggjør erfaringsutveksling og læring, og kan ha direkte betydning for arbeidsmiljøet. I et lengre perspektiv vil det også svekke utenlandske arbeidstakeres mulighet til å integreres inn i en norsk arbeidshverdag. HMS-tilstanden vil dermed ikke bedres.

Mange arbeidsgivere har ikker hatt nok bevissthet om hvor store utfordringer språk- og kulturforskjeller kan ha for arbeidsmiljø og sikkerhet. For bedriftsledere er det avgjørende å få prosjektene gjennomført og å sikre lønnsomheten. Oppdragsgivere vil ha prosjektene fullført innenfor tidsrammen, og er i tillegg opptatt av å holde prisene nede. Men, resultatet av å ha arbeidstakere uten riktig kompetanse, kombinert med kommunikasjonsproblemer, kan bli dårlig utført arbeid. Det vil si at raskt og billig blir dyrt og forsinket. En større oppmerksomhet om problemene, samt bedre opplæring i for eksempel språk, er trolig nødvendig både for å bedre HMS-tilstanden og kvaliteten på arbeidet.

Regelverket er, som vi har vist, omfattende og strengt. De sentrale arbeidstaker- og arbeidsgiverorganisasjonene i bygg er enige om virkelighetsbeskrivelsen, og står sammen om en rekke tiltak. Utfordringen er etterlevelsen på arbeidsplassene. En viktig forutsetning for å få større oppmerksomhet om HMS, samt bedre etterlevelse av regelverket, er at oppdragsgiverne – altså den som bestiller byggeprosjektet –

blir mer opptatt av helse, miljø og sikkerhet og stiller strengere krav. Prisanslagene for prosjektene vil dermed i større grad inkludere HMS-tiltak på byggeplassene. Offentlig sektor har en viktig rolle i denne sammenhengen. Staten og kommunene er oppdragsgiver for mange store byggprosjekter, som eksempelvis skoler, barnehager og sykehus. Reglene for offentlige anskaffelser, som er i tråd med EUs bestemmelser på dette området, åpner for at man i større grad enn tidligere kan stille HMS-krav.

Undersøkelser viser også at ansettelsesforhold kan ha større betydning enn språk og kultur. Innleide arbeidstakere har en dårligere forståelse av hvordan deres kultur, spesielt knyttet til hierarki og maktdistanse, kan skape misforståelser og utfordringer på arbeidsplassen (Kilskar et al. 2017:93). Delt HMS-ansvar mellom utleier og innleiebedrift kan også skape problemer. Det er utleier som er arbeidsgiver, og som har ansvaret for at lovverk, eventuell tariffavtale og ansettelsesavtale etterleves. Innleiebedriften har imidlertid også noen egne plikter, og i tillegg gjelder regler om likebehandling mellom innleide og faste arbeidstakere.

Gjennom årene har utviklingen blitt beskrevet som en økende dualisering, mellom fast ansatte, hovedsakelig norske, fagarbeidere på den ene siden, og et økende innslag av østeuropeiske arbeidere med langt mer usikre arbeidsbetingelser og løsere tilknytning til sine arbeids- og oppdragsgivere (Friberg 2012). Det har også skjedd endringer på entreprenørsiden der store bygge- og anleggsprosjekter i Norge er interessante for utenlandske aktører, og som stadig deltar i konkurransen om disse (Bråten & Andersen 2017). Disse utviklingstrekkene kan bidra til at HMS-utfordringene i bygg stadig vil være påtrengende aktuelle i årene framover.

Referenser

Andersen, R. K. & Bråten, M. (2018). Et ord med i laget? Verneombudenes medvirkning i HMS-arbeidet i bygge- og anleggsprosjekter. *Søkelys på arbeidslivet* 4/18 (s. 277–298).

Andersen, R.K. & A. M Ødegård (2017). Norske bedrifters bruk av og erfaringer med østeuropeisk arbeidskraft. Fafo-notat 2017:10

Andersen, R.K. & B. Jordfald (2016). Arbeidstakere i byggenæringen i 2008 og 2014. Fafo-rapport 2016:39

Arbeidstilsynet (2014). Forstår du hva jeg sier? Krav til kommunikasjon og språk på bygge- og anleggsplassen. Arbeidstilsynets publikasjoner, best.nr. 615

Bråten, M. & Andersen, R. K. (2015). *Verneombud i bygg og anlegg – en rolle under press.* Fafo-rapport 2015:42

Bråten, M. & Andersen, R. (2017). *Verneombudsordningen i en ny tid. Erfaringer fra bygg og anlegg.* Fafo-rapport 2017:35

Eldring, L. & R.K. Andersen (2014). Kortere kjede – mindre sosial dumping? Om begrensninger i antall i kontraktkjedene i bygg og anlegg. Fafo-notat 2014:09

Friberg, J. H. & Haakestad, H. (2015). Arbeidsmigrasjon, makt og styringsideologier: Norsk byggenæring i en brytningstid. *Søkelys på arbeidslivet, 32*, 182–205.

Hasle, P., Limborg, H. J., Grøn, S. & Refslund, B. (2017). Orchestration in work environment policy programs.*Nordic journal of working life studies, 7*, 43–62.

Kilskar, S. S., Wasilkiewicz, K., Nygaard, B. & Øren, A. (2017). *Flerkulturelle arbeidsplasser i byggenæringen.* Rapport 2017:00352. Trondheim: SINTEF.

Mostue, B. Aa., Winge, S. & Gravseth, H. M. (2016). Ulykker i bygg og anlegg i 2015. *Kompass nr.8 2016*. Trondheim: Direktoratet for arbeidstilsynet.

Nergaard, K. (2017). Arbeidsutleie og selvstendig næringsdrivende. Fafo-notat 2017:12.

Nykamp, H., Skålholt, A. & Ørstavik, F. (2011). *Sikkerhet i komplekse prosjekter. En undersøkelse av tiltak for sikkerhet, helse og arbeidsmiljø i fire byggeprosjekter.* Rapport 2011:23. Oslo: NIFU.

Wasilkiewicz, K. (2014). Sikkerhetsutfordringer ved bruk av utenlandske arbeidstakere i bygg- og anleggsbransjen. Masteroppgave i industriell økonomi og teknologiledelse. NTNU.

Willadssen, B. (1997). Demokrati som helsemessig nødvendighet. *Arbeiderhistorie 1997* (s. 45–50).

Ødegård, A.M. & K. Alsos (2018). Transnational Monitoring and Enforcement of Posted Work: The Case of Norway. Solidar.

Kampen mot osund konkurrens – den olösta frågan om arbetsmarknadens parter och myndigheter i samverkan

Annika Vänje, docent, Kungliga Tekniska Högskolan, och Jan Ottosson, professor i ekonomisk historia, Uppsala universitet

Inledning

Osund konkurrens inom byggsektorn har uppmärksammats allt oftare under senare tid. Både arbetsmarknadens parter, liksom regeringen, har gett uttryck för den berättigade oro som existerar när byggbranschen möter osund konkurrens. Arbetsmiljöverket och andra myndigheter har lyft den allvarliga grova brottsligheten i en aktuell rapport, där bland annat byggbranschen analyseras (Skatteverket et al., 2020). Bland de arbetsplatser som kontrollerades av myndigheterna var det vanligt med illegal arbetskraft, med inslag av människohandel. En fjärdedel av de inspekterade byggföretagen fick omedelbart förbud. Myndigheternas gemensamma bedömning var att byggbranschen är en högriskmiljö (s. 14). I rapporten poängteras att branschens uppfattning om en ökande osund konkurrens ökat de senaste 10–15 åren. Särskilt utsatta sektorer är byggställningar, rivning och byggstäd (s. 29). Därutöver nämns återkommande problem med förfalskade löneöverföringar och illegal arbetskraft. Den beskrivning som ges av de drabbade delarna av byggsektorn är talande för vilken allvarlig situation som byggsektorn har att hantera. Den osunda konkurrensen verkar därmed ha flera kopplingar till grov brottslighet.

Det pågående arbetet med att bekämpa osund konkurrens inom ramen för en myndighetssamverkan mellan åtta myndigheter är därför viktig att närmare diskutera. Dels handlar det om att bättre förstå myndighetssamverkan som ett fenomen, dels är det viktigt att förstå hur myndighetssamverkan interagerar med den svenska modellen generellt liksom mer specifikt inom arbetsmiljöområdet med särskild betoning av byggbranschen.

Detta kapitel syftar därför till att diskutera hur myndigheterna ser på myndighetssamverkan liksom deras syn på arbetsmarknadens parter inom ramen för det pågående regeringsuppdraget om osund konkurrens. De åtta myndigheter

som ingår i arbetet med den myndighetsgemensamma kontrollen är Arbetsförmedlingen, Arbetsmiljöverket, Ekobrottsmyndigheten, Försäkringskassan, Jämställdhetsmyndigheten, Migrationsverket, Polisen och Skattemyndigheten.

Vi hade möjlighet att inom ramen för ett följeforskningsuppdrag om metodutveckling för ändamålsenliga och effektiva myndighetsgemensamma kontroller intervjua grupperna för regional myndighetssamverkan, de så kallade RMS-grupperna, under vintern och våren 2019–2020. Vi undersökte hur samarbetet fungerade i de regionala metodstödsgrupperna och hur det kunde utvecklas, så att det framöver leder till mer effektiva sanktioner mot de aktörer i arbetslivet som bryter mot gällande regelverk. Detta ledde till två rapporter, en delrapport som publicerades under vårvintern 2020 (Vänje and Ottosson) och en slutrapport som publicerades i augusti 2020 (Vänje and Ottosson, 2020b). Det nedanstående resonemanget bygger, om inte annat anges, på dessa två rapporter.

Genom följeforskning undersöktes de strukturer för myndighetssamverkan som organisationerna arbetade utifrån. Vi valde att låta de regionala myndighetsföreträdarna diskutera detta vid de olika intervjutillfällena. Målsättningen var att på basis av insamlade data utveckla ny kunskap om metoder och förutsättningar för effektiv samverkan inom detta fält. Utgångspunkten har varit att arbeta verklighetsnära och basera följeforskningen på de kunskaper och erfarenheter som chefer och medarbetare vid myndigheterna och regionerna besitter. Med andra ord hade vi en explorativ utgångspunkt för våra två rapporter. Varje träff med respektive RMS hade, när forskarna deltagit, haft temat metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll. Dessutom diskuterade vi även parternas roll vid varje träff runt landet.

Tidigare forskning om myndighetssamarbete

Den samhällsvetenskapliga forskningen om myndighetssamarbete har uppstått inom olika forskningsgrenar som exempelvis institutionell teori, demokratiforskning liksom diskussionen om kollektiv aktion. Under senare tid har dessa olika inriktningar diskuterats utifrån ett mer övergripande systemperspektiv. Det engelska begreppet för denna inriktning är collaborative governance regime. (Emerson and Nabatchi, 2015 s. 9 ff och kapitel 2, Ansell and Gash, 2008) och vad som här betonas är komplexiteten och mångfalden av de interaktionsprocesser som

myndighetssamarbete utgör. Fortfarande är dock kunskaperna om effekterna (IFAU, 2010) av dessa samarbeten begränsad. Med andra ord är det ett vittomfattande fenomen inom flera områden och i fler länder än vad tidigare forskning tagit upp. Dessutom har alltmer uppmärksamhet riktats mot den långa historik som belysts under senare tid. I Sverige har myndighetssamarbete till exempel diskuterats sedan 1600-talet i lagstiftningen.

Varför uppstår då sådana samarbeten? Forskare har betonat att en mer komplex omvärld gör det svårt för en enskild myndighet att själva hantera svåra frågor (Ottosson and Sandell, 2010). Dessutom betonar forskningen att staten står inför nya svårlösta problem (Ståhl, 2009). Men myndighetssamverkan utgör inte alltid lösningen på svåra och komplexa problem för statsmakten, utan forskningen och olika utvärderingar har även belyst problem som kan uppstå i myndighetssamverkan. Ojämna maktrelationer, förtroendebrist och olika konflikter framstår som vanliga fenomen (Ansell and Gash, 2008, Deverell et al., 2019). Andra problem som tagits upp för svensk del behandlar bristfällig samordning liksom överlappning mellan olika insatser av myndighetssamverkan, vilket medfört en stor arbetsbörda på regional nivå. Även oklara riktlinjer och bristfällig styrning från regeringen har lyfts fram i flera utvärderingar av Statskontoret och Riksrevisionen. Dessa problem har diskuterats i forskningen och i översiktsartiklar har bland annat förtroendeskapande åtgärder framhävts som en effektiv motåtgärd. En viktig faktor i ett sådant förtroendearbete har visat sig vara medvetenhet bland deltagarna om betydelser av kön, jämställdhet och maktrelationers betydelse (Deverell et al., 2019, Vänje, 2013). Fler forskningspublikationer om detta tema och om övriga perspektiv som lyfts i detta avsnitt presenteras i projektets slutrapport (Vänje and Ottosson, 2020b).

Det finns några studier som ansluter metodmässigt till vårt följeforskningsuppdrag (Vänje and Ottosson, 2020b) från Arbetsmiljöverket. Exempel är (Bogestam, 2013, Basic, 2012) samt Ottosson och Sandell (2010), där de senare nyttjade följeforskning för att belysa myndighetssamverkan inom välfärdssektorn. Vid genomgången av dessa studier avseende myndighetssamverkan inom välfärdsområdet finns inga starka vetenskapliga bevis för positiva effekter. Tid, resurser och en oklar samhällsekonomisk effekt var faktorer som belystes i detta sammanhang. I Mörndals (2018) avhandling blir samverkan genomlyst utifrån ett

företagsekonomiskt perspektiv, baserat på kommunal nivå, men med implikationer för andra nivåer. Evidensen är inte helt entydig vid tidigare studier i andra länder (Ståhl, 2009). Enqvist (2019, s. 36ff), diskuterar den forskning kring myndighetssamverkan som behandlat sjukskrivningsprocessen. Beroende på den ökade sektoriseringen. Se även Gullberg (2003), Edvall Malm (2012), Petersson & Hultberg (2000).

Förutom välfärdsområdet finns flera studier inom miljöområdet, med relevans för temat i denna rapport. Eckerberg et al (2015) studerade svensk myndighetssamverkan inom de svenska fjällområdena och fann att det tydliga top-down-perspektivet inom naturresursområdet och myndighetssamverkan med olika lokala aktörer kan ses som en respons på tidigare statliga misslyckanden. Här var statens roll central genom framförallt finansiering, vilket överensstämmer med studier i Österrike och Italien. Ytterligare en utvärdering som ligger nära temat myndighetssamverkan för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet är den om arbete mot arbetskraftsexploatering, vilken kommer att presenteras december 2020. Ytterligare exempel som är viktigt i detta sammanhang är rapporten Myndighetsgemensamt arbete mot organiserad brottslighet – brister i styrning och uppföljning (Riksrevisionen, 2019). Enligt granskningen var regeringens styrning otydlig och präglades inte av någon samordning. Dessutom gick det inte att följa upp resultaten.

För att få en djupare förståelse av interaktionerna inom och mellan RMS-arbetets olika nivåer har vi dessutom använt oss av teorier om kön och jämställdhet (Acker, 1990, Vänje, 2013, Knights, 2019) i våra analyser. Vi skiljer på begreppen kön och jämställdhet, där det senare handlar om det praktiska arbetet med att skapa lika kvantitativa och kvalitativa villkor och förutsättningar för kvinnor och män (Regnö, 2013). Betydelser av kön eller genus ser vi som ett resultat av sociala interaktioner baserade på individers och gruppers föreställningar och förväntningar om hur kvinnor och män kan och bör vara (Acker, 1990, Wahl et al., 2018). På den svenska arbetsmarknaden ser vi som ett resultat av ovanstående en tydlig könssegregering när det gäller inom vilka sektorer kvinnor och män arbetar. Inom byggsektorn är till exempel en klar majoritet av de som arbetar som snickare män, samtidigt som det på tjänstemannasidan i denna bransch är en ökande andel kvinnor. Tidigare forskning visar att det inom byggsektorn finns inslag av en stark

machokultur vilken bland annat består av ökat risktagande, sexistisk jargong, trakasserier (Watts, 2007) och att visa sin fysiska styrka (Vänje, 2019). Byggbranschen är också den sektor som hade flest dödsolyckor under tioårsperioden 2007 - 2017 (Samuelsson, 2018). Flera orsaker till denna tragiska utveckling har diskuterats både inom byggbranschen, liksom forskningen. Underentreprenadsystem med olika kulturer, att inte se medarbetare som en resurs i arbetet med säkerhetskultur (Dekker, 2014) liksom bristande jämställdhet har belyst olika orsaker till dessa negativa siffror. Machokulturen och jämställdhet har uppmärksammats dels i studier av säkerhetskultur (Törner, 2010), dels avseende aktuella studier om gruvarbete (Ringblom, 2019) och byggsektorn (Norberg and Johansson, 2020). Ett annat område med en tydlig könssegregering är krisberedskapsområdet (Ericson, 2014, Deverell et al., 2019), där vi ser att de mansdominerade operativa enheterna har högre status och de kvinnodominerade vårdande enheterna har lägre status (Fine, 2005, Deverell et al., 2019). Dessa skillnader i status och enkönade miljöers starka normer begränsar möjligheterna till en samverkan där kompetenser, mål och prioriteringar (Deverell et al., 2019 p. 552) kan tas tillvara på bästa sätt. Svensk byggtjänst har uppmärksammat könssegregeringen inom byggsektorn i projektet jämnt på jobbet, likaså Byggcheferna i dagspressen sommaren 2020.

Sammanfattningsvis visar tidigare forskning att myndighetssamverkan är ett svar från statsmakten på en upplevd ökande komplexitet och sektorisering av viktiga samhällsproblem. Det är emellertid inte något nytt fenomen, men det finns i ett flertal sektorer och i flera länder. Samverkan kan ske mellan myndigheter på olika administrativa nivåer samtidigt som det finns flera exempel på samverkan mellan det civila samhället och statsmakten. Problem som diskuterats har ofta belyst bristande och oklar styrning från staten, olika hierarkier mellan myndigheterna och strukturer i form av kön och jämställdhet. Flera motåtgärder har också belysts i forskningen.

Genomförande

Detta kapitel bygger på data från ett följeforskningsprojekt om det pågående regeringsuppdraget myndighetsgemensamma kontroller för att motverka regelöverträdelser, fusk och brottlighet i arbetslivet

(Arbetsmarknadsdepartementet, 2017) som vi erhållit från Arbetsmiljöverket (Arbetsmiljöverket, Dnr 2019/018353) (Vänje & Ottosson, 2020) (Vänje and Ottosson, 2020b). Mer specifikt har vårt syfte varit att undersöka samarbetet i de regionala myndighetssamverkansgrupperna (RMS grupperna) och hur det metodmässigt kan förbättras när det gäller åtgärder mot aktörer som bryter mot arbetslivets regelverk. Detta myndighetsgemensamma arbete är indelat utifrån Arbetsmiljöverkets fem regioner, inom vilka det finns regionala myndighetssamverkans grupper (RMS-grupp) där de åtta myndigheterna deltar med en eller flera representanter. I dagsläget finns fem formella RMS-grupper (region A-E) samt en informell gruppering (F) skapad utifrån att den formella regionen upplevs vara för stor och omfattande när det gäller såväl geografi som typer av brottslighet. Fokusgruppsliknande samtal genomfördes under vintern 2019/2020 med samtliga RMS-grupperingar. I dessa deltog förutom myndighetsrepresentanterna även två forskare och en representant från Arbetsmiljöverket. Varje samtal pågick i cirka 1 ½ till 2 timmar utifrån en förutbestämd struktur och anteckningar fördes synkront.

Vår metodologiska ansats kan beskrivas som explorativ. Vår utgångspunkt var att identifiera nuläget i RMS-samverkan och ett framtida önskat läge utifrån representanternas perspektiv. Vid samtalen med regionerna har myndighetsrepresentanterna identifierat vilka hinder som finns och vilka aktiviteter samt resurser som behövs för att nå till det framtida önskade läget (Vänje and Ottosson, 2020b, Enhager and Kull, 2014). Ingången till vår följeforskning har därmed varit att fokusera på vad som fungerar bra idag (Cooperrider and Srivastva, 1987), och hur detta kan utvecklas för att förbättra arbetet i RMS-grupperna och nå det önskade läget.

Under samtalen med RMS-grupperna arrangerade vi dels bikupor dels öppna diskussioner där myndighetsrepresentanterna fick reflektera över frågor som hur de tycker att samverkan fungera idag, eventuella hinder för samverkan och att kunna vidta åtgärder samt karaktären på de ärenden/case de arbetar med. För att sedan gå vidare till frågor om hur de skulle vilja att samverkan fungerar och vilka resurser och förutsättningar som det i sin tur kräver (Vänje and Ottosson, 2020b). Syftet har hela tiden varit att identifiera hur RMS-gruppernas arbete kan utvecklas på bästa sätt (Vänje and Ottosson, 2020b). Vi har inlett varje samtal med en kortare teoretisk presentation dels över frågor som belyser regionala samarbeten mellan

myndigheter dels av en praktikermodell, vilken fungerar som ett verktyg för att identifiera nuläge och önskat läge (Enhager and Kull, 2014). Validering av materialet har skett genom att respektive RMS-grupp har fått möjlighet att läsa utskrifter av våra anteckningar och komplettera dessa med eventuella centrala frågor som inte lyftes vid våra besök. Dessutom fick vi möjlighet att uppdatera uppgifterna i juni 2020 från respektive grupp. Därefter har materialet analyserats tematiskt och på empirisk grund med syfte att identifiera återkommande mönster i myndighetsrepresentanternas reflektioner (Braun and Clarke, 2006). Denna databearbetning har genomförts i mjukvaruprogrammet NVivo Pro 12. De resultat som presenteras i detta kapitel är anonymiserade med syftet att region eller individers enskilda uttalanden ej ska gå att identifiera.

Resultat

Vid vår datainsamling har det varit tydligt att RMS-uppdraget är viktigt ur samhällssynpunkt, men också att det är komplext och därför kräver samverkan över myndighetsgränserna. Det bottnar i det faktum att såväl arbetsgivare, arbetstagare som samhällsmedborgare idag påverkas negativt av den brottslighet som idag pågår i arbetslivet.

Resurser för myndighetsgemensam kontroll är enligt vårt material likartade i de olika regionerna, och det finns utifrån ett övergripande perspektiv goda kunskaper om det lokala arbetslivet. Den tematiska analysen som grundades på datakörningen i Nvivo Pro resulterade i att vi kunde identifiera olika mönster när det gällde vad som hade diskuterats vid våra regionbesök. Dessa mönster har sedan fått bilda teman till vilka vi kodat referenser från våra utskrivna anteckningar. Sammanlagt identifierades åtta olika teman (Tabell 1).

Tabell 1. De åtta teman som utkristalliserade sig vid den tematiska analysen, samt beskrivning av dessa (Vänje and Ottosson, 2020b p. 18).

Teman och underteman	Temabeskrivningar
Lokala kunskaper	Bristande samordning mellan myndigheter, information genom personkännedom, systematik kring lokala företags kriminalitet, lokala behov
Regioner	Regionindelningens grunder, geografiska avstånd, olika problembilder, samlokalisering
Jämställdhet och Integration	Mansdominerade branscher, Jämy begränsat i sitt uppdrag, brottsoffer och människoexploatering
Arbetsmarknadens parter	Osäkerhet kring parternas roll i RMS, vissa myndigheter samverkar kring vissa branscher
Info- och erfarenhetsutbyten Andra samverkansprojekt Fungerande dialog Icke fungerande dialog Regelstyrning Samordning mellan myndigheterna	Gränsdragningsproblematik mellan olika uppdrag, god samverkan mellan de operativa myndigheterna, personliga kontakter, fysiska möten ger dynamik, myndigheter arbetar parallellt myndigheter arbetar parallellt, bristfällig återkoppling. bristfällig återkoppling, sekretess ett hinder
Myndighetsinterna resurser Lärande inom och mellan myndigheterna Myndigheternas verksamheter Resurser vid myndigheten Uppdraget	Öka kunskapen internt om RMS för att motverka interna motstånd, lära från andra nationella satsningar, myndigheternas resurssättning skiljer sig åt, ökade resurser till utredningar, fungerande samverkan kräver ytterligare resurser.
Digitala verktyg	Behov av fungerande IKT, formella strukturer och rutiner för säker kommunikation saknas, riskfyllt arbete, individuella lösningar
Sekretess	Osäkerhet kring uppdraget påverkar för- och efterarbete, begränsar RMS-möten, diskrepans i kunskaper om behov mellan nationell och regional nivå, egna metoder utvecklas

En korsanalys av det kodade materialet visar att de mest frekventa temata vid fokusgruppssamtalen har varit informations- och erfarenhetsutbyten (33,13 procent) samt myndighetsinterna resurser (20,78 procent). Temat arbetsmarknadens parter var endast på agendan vid fyra av de sex fokusgruppssamtalen, likaså temat jämställdhet och integration. Temat regioner och lokala kunskaper är ytterligare ämnesområden som inte diskuterades vid samtliga RMS-möten.

En statistisk korrelationsanalys (Pearson r[95]) av den kodade texten i de olika temana resulterade i två förgreningar (i) lokala kunskaper och nationell myndighetssamverkan samt (ii) arbetspraktiker och etik. Vi har valt att i detta kapitel belysa den andra förgreningen vilken behandlar värdegrunder och sekretess, arbetsprocesser och arbetsverktyg samt arbetsmarknadens parter.

Deltagarnas synpunkter vid RMS-möten i regionerna

När det gäller själva regeringsuppdraget visade det sig att det i de regionala RMS-grupperna finns oklarheter om dess innehåll, att flera av myndigheterna idag har närliggande parallella regeringsuppdrag och att myndigheternas regleringsbrev är olika formulerade beträffande RMS. Dessa oklarheter banar väg för olika tolkningar och intern konkurrens om medel/resurser till uppdragen, samt svårigheter att avgöra vilka former av insatser som bör göras och av vilka aktörer. Vidare har RMS-grupperna påpekat att det behövs myndighetsgemensamma formella förutsättningar som regler, förordningar och resurstilldelning. I anslutning till dessa diskussioner påpekades att ju mer etablerad RMS-arbetet blir desto mer resurskrävande blir det. Resurssättningen vid de enskilda myndigheterna ser olika ut och flera av regionerna lyfte att de behöver fler medarbetare som deltar vid arbetsplatskontrollerna, men också utökad utredningskapacitet. Samtidigt finns myndigheter som inte är fysiskt involverade i de kontroller som utförs och endast deltar i RMS-mötena, till delar beroende på myndighetsuppdragets karaktär. När det gäller arbetsplatskontrollerna och hur de metodmässigt genomförs är det i huvudsak inspirerat av hur de operativa myndigheterna arbetar. Det i sin tur gör det

[95] Pearson's R är ett sambandsmått mellan variablers varians. Denna kovarians mäter avståndet mellan observationen och medelvärdet (intervallskala) (Greene).

svårare för övriga myndigheter att finna väl fungerande arbetssätt inom ramen för RMS.

De fem regioner som RMS-arbetet är strukturerat utifrån är inte helt överensstämmande med övriga myndigheternas indelning av landet. I praktiken innebär det att myndigheternas RMS-representanter ibland brister i kunskaper om det lokala arbetslivet och de eventuella illegala handlingar som sker där. Vi har identifierat ett behov av att anpassa RMS arbetet till lokala förutsättningar och behov, det vill säga de problembilder som finns i respektive region. Idag beslutas det på nationell nivå vilka branscher och tillslag som ska göras, vilket har resulterat i mindre effektiva tillslag i vissa regioner.

Vårt material visar tydligt att det saknas säker och väl fungerande informations- och kommunikationsteknologi (IKT) i det myndighetsgemensamma arbetet. Denna brist har en negativ effekt på såväl för- som efterarbetet vid arbetskontrollerna, det blir helt enkelt svårt att skapa goda fall (case) och dela information. Även genomförandet av arbetsplatskontrollerna påverkas då bristen på säkra rutiner för kommunikation leder till att riskfyllda situationer kan uppstå för myndighetsrepresentanterna, som när flyktvägar från byggarbetsplatser behöver stängas av eller om det uppstår hotfullhet vid tillslag. Att det saknas ett tydligt regelverk och anpassade resurser innebär med andra ord att arbetet blir onödigt tidskrävande, men också att medarbetares säkerhet äventyras. För själva arbetet inom RMS-grupperna saknas därmed en gemensam plattform för videomöten, en fråga som tydligt aktualiserades under våren 2020 och det pågående pandemiutbrottet. Enligt regionerna skulle möjligheter att kunna dela molntjänster myndigheterna emellan bana väg för ett mer systematiserat, effektivt och säkert RMS-arbete. Att använda digitala data i RMS-arbetet, som videoinspelningar vid arbetsplatskontroller, är idag begränsat på grund av dels teknikbrist dels brister i myndigheters diarieföringssystem. Videoinspelningar vid tillslag skulle förbättra för de myndigheter som inte deltar aktivt vid kontrollerna.

Vi har identifierat en negativ spiral bestående av ovanstående brister i digital informations- och kommunikationshantering och oklarheter i sekretessfrågor rent allmänt. En vanlig fråga som diskuterats i RMS-grupperna är vilken information som kan delas, inte bara mellan myndigheterna, utan också inom den egna myndigheten. Genom detta tillkortakommande får de myndigheter som inte deltar

vid arbetsplatskontrollerna bristfällig information och kunskap om centrala händelser. Oklarheter i sekretessfrågan påverkar även möjligheterna till att göra goda urval av vilka arbetsplatser som ska kontrolleras. Flera av regionerna lyfter här att RMS uppdraget skulle behöva en liknande reglering som LUS (, lagen om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottslighet) (SFS, 2016). I dagsläget utvecklar regionerna istället egna lösningar för att hantera sekretessen och kunna dela information på bästa sätt, ett arbete som är resurs- och tidskrävande. Konkreta exempel är att vissa myndigheter har möjlighet att skicka krypterad e-post, samtidigt som andra myndigheter inte har sådana resurser. Samtidigt höjdes röster om att krypterad e-post inte är det bästa alternativet, då allt material som inte är sekretessbelagt kan begäras ut av externa personer. Ytterligare ett konkret exempel är hur Skatteverkets har lagstadgad rätt att begära ut arbetsgivares personalliggare, bland annat inom byggsektorn. Samtidigt kan den information som finns i denna liggare inte delas till en myndighet som till exempel Försäkringskassan, en situation som försvårar ett effektivt arbete mot brottslighet i arbetslivet.

I våra möten med myndigheterna i regionerna har vi ställt frågor om hur de samverkar med arbetsmarknadens parter. Här har vi vid flera tillfällen mötts av en inledande tystnad, och. Två av myndigheterna uppger att de träffar parterna regelbundet som en del av sina respektive myndighetsuppdrag. En av dessa myndigheter är Arbetsförmedlingen vilka samverkat med parterna i arbetet kring att motverka oseriösa arbetsgivare. Arbetsmiljöverket har tidigare haft regelbundna möten med parterna i en av regionerna samt med lokala och regionala skyddsombud. I det senare samarbetet deltog inte företrädare för arbetsgivarna, vilket innebar en ojämn fördelning mellan parterna. Det har varit tydligt vid mötena med RMS-grupperna att det finns en osäkerhet när det gäller parternas medverkan i RMS arbetet, då uppdraget handlar om myndighetsutövning.

En fråga som diskuterades vid våra möten med RMS är att arbetsgivarorganisationerna ser det som problematiskt att endast Skatteverket får ta del av personalliggarna. Rädslan finns här för att om denna restriktion tas bort kommer det att påverka kvaliteten i kontrollarbetet. Vidare fanns åsikter som att parterna är intresseorganisationer som inte ska ta del av myndighetsutövningen, men att de kan ge input till RMS-arbetet. Samtidigt ses de lokala arbetstagarorganisationerna som en viktig part som kan ha värdefull information

för RMS-arbetet. Det lyfts även att ID06 skulle vara en intressant informationskanal för RMS.

Den bransch som beskrivs ha mest samverkan med RMS, är byggsektorn. I Stockholm finns till exempel Fair Play Bygg som har viss värdefull information. Även ombudsmän inom Byggnads kan höra av sig med information till personliga kontakter inom Arbetsmiljöverket.

Vid våra besök i RMS-grupperna har de mansdominerade branscherna och den brottslighet som pågår där tagit ett stort utrymme i diskussionerna. Vidare lyftes även inom en av regionerna att frågan om människoexploatering inte är tydlig i RMS uppdraget. Jämställdhetsmyndigheten (Jämy) som är en av de deltagande myndigheterna har ett något annorlunda uppdrag än övriga myndigheter. Detta eftersom de deltar indirekt genom nationellt metodstödscentrum mot människohandel och prostitutions (NMT) särskilda regionkoordinatorer. Regionkoordinatorerna har vid arbetsplatskontroller en medlande roll gentemot individer, till skillnad mot de myndigheter som ska vara kontrollerande. Därutöver har Jämys och NMTs roll begränsats från och med januari 2020, eftersom de numera behöver medgivande av berörd kommun (SFS, 2017). Det har i sin tur genererat nya problem som att kommunerna måste involveras och ge regionkoordinatorerna sitt godkännande när det gäller att informera brottsoffer eller bistå i beslut om eventuellt förvar.

Slutsatser

Vår första slutsats visar att personliga kontakter och informella arbetssätt återkom i diskussionerna runt landets RMS-grupper. Detta har direkt bäring för möjligheterna framöver att påverka situationen inom byggsektorn. Det behöver finnas ett tydligt gemensamt syfte och målsättningar i uppdraget (Dressel, 2020 s. 22). Det komplexa uppdraget att motverka osund konkurrens, fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet, samt kraven på flerdimensionell och systeminriktad samverkan mellan myndigheterna är naturligtvis en stor utmaning. Vi hävdar att arbetsmarknadens parter inom byggsektorn är nödvändiga att involvera för att stoppa utvecklingen inom delar av byggbranschen. Skälet är att viktig vardagsnära kunskap om de lokala förhållandena som parterna besitter har en stor potential för att minska de allvarliga problem som uppdagats i byggsektorn.

För att stärka myndigheternas kompetens kring uppdraget är en fungerande dialog central. Utan en fungerande dialog mellan myndigheterna finns det inte heller några förutsättningar att få till ett fungerande systematiskt samarbete med byggsektorns parter.

Den andra viktiga slutsatsen rör parterna och den svenska modellen inom arbetsmiljöområdet liksom byggsektorn. Vi har belyst att synen på arbetsmarknadens parter inom de myndigheter som samverkat skiljer sig åt markant mellan regionerna. Det visar i sig en potential till förbättring i meningen att kunna knyta ytterligare kontakter med parterna på arbetsmarknaden. Dessutom fanns det en stor spännvidd i hur myndighetsrepresentanterna såg på nyttan av att samverka med arbetsmarknadens parter även inom respektive regional grupp. Det finns förvisso många nya problem som uppstår när flera myndigheter i samverkan även ska ta hänsyn till arbetsmarknadens parter. Men forskningen internationellt liksom i Sverige har visat att samverkan mellan myndigheter även kan inkludera civilsamhällets aktörer – i det här fallet arbetsmarknadens parter – på ett intressant sätt. Som vi noterat är byggsektorn viktig för att ytterligare fördjupa samarbetet med myndigheterna. Detta görs redan nu, särskilt i Stockholmsområdet.

Den svenska modellen inom byggsektorn har potential att bli en viktig kraft för att motverka osund konkurrens och grov organiserad brottslighet. Samtidigt finns det ett flertal problem som behöver lösas i relationen mellan myndigheterna och parterna inom byggsektorn, som professor Lars Magnusson nyligen noterat (i Vänje & Ottosson, 2020b).

När det gäller frågor om kön och jämställdhet kan de belysas utifrån dels ett myndighetsperspektiv dels ett sektorsperspektiv. När det gäller den myndighetssamverkan som vi studerat finns en maktförskjutning mellan de olika aktörerna, där de operativa myndigheterna får mer utrymme och genom sitt deltagande vid arbetsplatskontrollerna ett tydligt kunskapsövertag. I praktiken innebär det att de kunskaper och erfarenheter som myndigheter som Jämställdhetsmyndigheten och Migrationsverket besitter inte nyttjas optimalt i RMS-arbetet. För byggsektorn specifikt finns möjligheter till att skapa en mer sund konkurrens genom att bearbeta den icke jämställdhet som råder i branschen såväl nationellt som internationellt (Berglund et al., 2017). Det handlar bland annat om

att gemensamt motverka en negativ riskfylld kultur baserad på diskriminering, trakasserier och upplevda höga krav (Norberg and Johansson, 2020). Centralt i ett sådant förändringsarbete är även att se över dagens system med ett antal olika underentreprenörer och de kulturkrockar som det bär med sig.

Utan tvivel är det så att myndighetssamverkan är ett kraftfullt verktyg som vidgar statens möjligheter att bekämpa brottsligheten. Vårt kapitel har visat vikten av att underlätta samverkan ytterligare. Den nutida organiserade brottsligheten utgör ett stort hot och en samhällsutmaning. Vi föreslår att arbetsgivare och fack inom byggsektorn får en faktisk möjlighet att bidra till att lösa denna utmaning.

Förslag till åtgärder

Nedan följer mer konkreta förslag för det framtida RMS-arbetet i relation till arbetsmarknadens parter inom byggsektorn, baserade på våra analyser och ovanstående diskussion.

Först bör IKT-frågorna hanteras i relation till sekretessfrågan. Detta är viktigt både för byggsektorn liksom för övriga sektorer som påverkas av osund konkurrens och organiserad brottslighet. Planering, uppföljning och utvärdering av insatserna skulle, med väl fungerande IKT, därmed kunna vidareutvecklas.

Öka kunskapsöverföringen mellan myndigheterna om de existerande lokala samarbetena utanför RMS liksom kommunerna. Vi föreslog i vår slutrapport till Arbetsmiljöverket bland annat kan fungera som en back-office-funktion, vid arbetsplatskontroller, för samtliga myndigheter.

Vi har även noterat att arbetsmarknadens parter idag inte fungerar som den resurs de skulle kunna vara i denna typ av samverkan. Ett viktigt steg skulle kunna vara att ta tillvara de erfarenheter som redan nu finns i regionerna och sprida dessa både till myndigheterna liksom arbetsmarknadens parter inom byggsektorn i hela landet. Det kan göras genom en formaliserad arena inom ramen för RMS-uppdraget. Ett andra steg skulle kunna vara att denna arena även fungerar som en gruppering där arbetsmarknadens parter inom bygg samverkar med myndigheterna i kampen mot osund konkurrens runt landet. Då skulle erfarenheterna från olika lyckade regionala insatserna kunna spridas till andra regioner.

Idag samverkas det också med andra myndigheter i de olika regionerna. Här skulle det finnas möjlighet att bidra med erfarenheter mellan regionerna hur sådana informella myndighetssamarbeten kan bidra till uppdraget. Även samverkan med kommunala aktörer blir då också intressant att sprida nationellt.

Utifrån forskningen som vi tidigare tagit upp finns det fler lärdomar att reflektera kring, både på kort och på medellång sikt. Det rör olika former av förtroendeskapande åtgärder, tydlighet från regeringens sida liksom likartade resurser för de som deltar i samverkansarbetet.

Referenser

Acker, J. 1990. Hierarchies, Jobs, Bodies: A theory of Gendered Organizations. *Gender and Society,* 4**,** 139-158.

Ansell, C. & Gash, A. 2008. Collaborative governance in theory and practice. *Journal of public administration research and theory,* 18**,** 543-571.

Arbetsmarknadsdepartementet 2017. Uppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Basic, G. 2012. *Samverkan blir kamp : en sociologisk analys av ett projekt i ungdomsvården,* Lund, Lunds universitet.

Berglund, L., Johansson, J., Johansson, M., Nygren, M., Rask, K., Samuelson, B. & Stenberg, M. J. A. I. O. 2017. Risker och säkerhetsarbete i byggbranschen En kunskapsöversikt baserad på internationell forskning. 1-91.

Bogestam, N. 2013. *Utvärdering av koncept Karin : en samverkansmodell i Malmö för personer som utsatts för våld i nära relationer,* Stockholm, Brottsförebyggande rådet (BRÅ.

Braun, V. & Clarke, V. 2006. Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology,* 3**,** 77-101.

Cooperrider, D. L. & Srivastva, S. 1987. Appreciative inquiry in organizational life. *Research in organizational change and development,* 1**,** 129-169.

Dekker, S. 2014. Employees: a problem to control or solution to harness? *Professional Safety,* 59**,** 32.

Deverell, E., Alvinius, A. & Hede, S. 2019. Maktförskjutning och maklutjämning i myndighetssamverkan: En kvalitativ studie om tjänstemän i beredskap pa regional mva. *Statsvetenskaplig tidskrift,* 121.

Dressel, S. 2020. *Social-ecological performance of collaborative wildlife governance : the case of Swedish moose management,* Uppsala, Department of Wildlife, Fish and Environmental Studies, Swedish University of Agricultural Sciences.

Eckerberg, K., Bjärstig, T. & Zachrisson, A. 2015. Incentives for collaborative governance: Top-down and bottom-up initiatives in the Swedish mountain region. *Mountain Research and Development,* 35**,** 289-298.

Edvall Malm, D. 2012. *Det socio-polisiära handlingsnätet : om kopplingar mellan polis och socialtjänst kring ungdomars kriminalitet och missbuk,* Umeå, Institutionen för socialt arbete, Umeå universitet.

Emerson, K. & Nabatchi, T. 2015. *Collaborative governance regimes,* Washington, D.C., Georgetown University Press.

Enhager, K. & Kull, M. 2014. *NÖHRA : coachande ledarskap i världsklass,* Karlstad, Coach2coach.

Enqvist, L. 2019. *En myndighet i samverkan : Försäkringskassans rättsliga förutsättningar att samverka med Arbetsförmedlingen samt hälso- och sjukvården,* Umeå, Umeå universitet.

Ericson, M. 2014. Firefighters as exceptional: heroism, nationalism and masculinity in times of suburban riots and anti-racist protests. *NORMA,* 9**,** 178-190.

Fine, M. 2005. Individualization, risk and the body: Sociology and care. *Journal of Sociology,* 41**,** 247-266.

Gullberg, A.-C. 2003. *Det lilla projektet i den stora strukturen : en fallstudie av myndighetssamverkan kring gruppen av långtidssjuka arbetslösa,* Huddinge, Södertörns högskola.

IFAU 2010. Remissvar: Se medborgarna – för bättre offentlig service (SOU 2009:92). *In:* FINANSDEPARTEMENTET (ed.). https://www.ifau.se/sv/Om-IFAU/Remissvar/Se-medborgarna--for-battre-offentlig-service-SOU-200992/.

Knights, D. 2019. Gender still at work: Interrogating identity in discourses and practices of masculinity. *Gender, Work & Organization,* 26**,** 18-30.

Mörndal, M. 2018. *"Vi måste takta!" : en studie av organisering för samverkan,* Västerås, School of business, society and engineering, Mälardalen University.

Norberg, C. & Johansson, M. 2020. “Women and “Ideal” Women”: The Representation of Women in the Construction Industry. *Gender issues*.

Ottosson, M. & Sandell, N. 2010. *Arbetsrehabilitering och myndighetssamverkan : utvärdering av Samordningsförbundet i Svedala,* Malmö, Enheten för kompetensutvecklng och utvärdering, Malmö högskola ;.

Petersson, H. & Hultberg, L.-G. 2000. *Med förenade krafter : myndighetssamverkan mot arbetslöshet,* Lund, Statsvetenskapliga institutionen, Univ.

Regnö, K. 2013. *Det osynliggjorda ledarskapet : kvinnliga chefer i majoritet,* Stockholm, Industriell teknik och management, KTH Royal Institute of Technology.

Riksrevisionen 2019. Myndighetsgemensamt samarbete mot brottslighet - brister i styrning och uppföljning. Stockholm.

Ringblom, L. 2019. *Utmanad ordning? En studie av kön och jämställdhetsarbete i den svenska gruvindustrins arbetsorganisationer.* Luleå tekniska universitet.

Samuelsson, B. 2018. Arbetsskador inom byggindustrin 2017 : Bygg- och anläggning – privat sektor. *BCA.* Stockholm: Byggindustrins Centrala Arbetsmiljöråd (BCA).

SFS 2016. Lag om uppgiftsskyldighet vid samverkan mot viss organiserad brottlighet. *In:* SFS (ed.) *2016:774.* Justitiedepartementet.

SFS 2017. Kommunallagen. *In:* Finansdepartementet (ed.). Svensk Författnings Samling: Sveriges Regering.

Skatteverket, Migrationsverket, Arbetsförmedlingen, Ekobrottsmyndigheten, Jämställdhetsmyndigheten, Polisen, Försäkringskassan och Arbetsmiljöverket 2020. Lägesrapport 2019 För det myndighetsgemensamma arbetet mot fusk, regelöverträdelser och annan brottslighet i arbetslivet.

Ståhl, C. 2009. Samverkan kring återgång i arbete: var är arbetsgivarna? *Socialmedicinsk tidskrift,* 86**,** 265-274.

Törner, M. 2010. *Kunskapsöversikt : bra samspel och samverkan skapar säkerhet : om klimat och kultur på arbetsplatsen,* Stockholm, Arbetsmiljöverket.

Wahl, A., Holgersson, C., Höök, P. & Linghag, S. 2018. *Det ordnar sig : teorier om organisation och kön,* Lund, Studentlitteratur.

Watts, J. H. 2007. Porn, pride and pessimism: experiences of women working in professional construction roles. *Work, employment and society,* 21**,** 299-316.

Vänje, A. 2013. Under Luppen - genusperspektiv på arbetsmiljö och arbetsorganisation. *Kunskapssammanställning.*

Vänje, A. 2019. "Vi får star treatment". Om jämställdhet, arbetsmiljö och säkerhet vid Ikano Bostad. *Rapport.* Kungl tekniska högskolan: Avdelningen för ergonomi, Kungl tekniska högskolan.

Vänje, A. & Ottosson, J. 2020a. Delrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet. Uppsala universitet: Ekonomisk histori.

Vänje, A. & Ottosson, J. 2020b. Slutrapport avseende följeforskningsuppdrag om metodutveckling för myndighetsgemensam kontroll för att motverka fusk, regelöverträdelser och brottslighet i arbetslivet.

Strategisk prissättning är inte osund konkurrens

Johan Nyström, Nyfou och Fastighetsvetenskap, Lunds Tekniska Högskola

Inledning

Konkurrens mellan företag är en förutsättning för en fungerande marknadsekonomi. Att företagen tävlar med varandra om att tillfredsställa kunders behov, driver innovationer och i förlängningen välfärd. Konkurrens måste dock vårdas, därav konkurrenslagstiftningen. Konkurrensreglerna innehåller två förbud. Företag med dominerade ställning på en marknad får inte missbruka sin marknadsmakt och därutöver tillåts inte samarbeten (läs karteller) som hämmar konkurrensen. En tolkning av begreppet osund konkurrens är att företagen bryter mot dessa förbud i Konkurrenslagen (2008:579).

Annan relaterad lagstiftning beträffande osund konkurrens inkluderar onormalt låga priser i lagen om offentlig upphandling (16 kap. 7-8 §§ LOU). Den ger offentliga beställaren rätt att förkasta anbud.

Utöver dessa lagbrott, har osund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn även kopplats ihop med strategisk prissättning. Det handlar om att entreprenörerna sänker anbudspriset i upphandlingen för att vinna kontraktet och sedan ta ut ett högre pris genom omförhandlingar under projektets gång. Frågan är dock om strategiskt satta priser är att betrakta som osund konkurrens?

Föreliggande avsnitt gör inte anspråk på att definiera osund konkurrens men påvisar att strategisk prissättning är en naturlig del i bygg- och anläggningssektorns konkurrens. De negativa effekterna som följer (läs högre priser) är ett problem som härstammar från beställarens utformning av kontraktet.

Tre typer av strategisk prissättning

Den vanligast förekommande upphandlingsformen i bygg- och anläggningssektorn är lägstaprisupphandlingar. Beställaren beskriver sin efterfrågade produkt (ofta som en utförandeentreprenad) och den entreprenör som erbjuder att bygga till lägst pris tilldelas kontraktet. En förklaring till upphandlingsformens popularitet är dess

enkelhet och transparens.

För offentliga beställare som omfattas av LOU är lägstaprisupphandlingar ett sätt att minska risken för kostsamma och tidskrävande överprövningar. Tilldelningsbeslut baserade på lägsta pris är mer transparenta och svårare att överpröva än om tilldelningen sker på invecklade utvärderingsmodeller med mjuka parametrar. Även en stor del av privata bostadsbolag och industrier som agerar byggherrar nyttjar formaliserade lägstaprisupphandlingar när entreprenörer ska kontrakterats.

En nackdel med upphandlingsformen är att den inte ger några incitament till kvalitetsmaximering, utan fokuserar helt på kostnadsminimering. Därutöver finns risker för strategisk prissättning som medför att beställarna får betala mer i slutändan.

Tre typer av strategisk prissättning kan urskiljas i bygg- och anläggningssektorn. Strategierna bygger på att det upphandlande priset omförhandlas under själva byggnationen. I nationalekonomiska termer kan det uttryckas som att kontrakt är inkompletta[96] – dvs att alla eventualiteter inte kan regleras i ett kontrakt vilket medför att de kan omförhandlas. Konkret kan sägas att det inte finns regelrätta fastpriskontrakt där allt ingår. I verkligheten är det alltid en förhandling om vad som ingår i kontraktet eller ej.

Vetskapen om möjligheten till omförhandling kan nyttjas redan i upphandlingstillfället om entreprenören har kunskap om fel i förfrågningsunderlaget. Priset kan då sänkas och öka chansen att vinna upphandlingen samtidigt som de förlorade pengarna kan hämtas hem genom omförhandling under projektets gång. Nedan beskrivs tre typer av strategisk prissättning i bygg och anläggningssektorn.

Tillkommande ÄTA-arbete

Det finns en återkommande, men ej empiriskt kartlagt, uppfattning om att entreprenörer gör sina anbud mer konkurrenskraftiga genom att sänka priset med

[96] Tre nobelpris kan tillskrivas nationalekonomisk kontraktsteori, Coase (1991), Williamson (2009) samt Hart och Holmström (2016).

intentionen att ta hem pengar på tillkommande ändringar och tillägg under kontraktets gång. [97]Det tillkommande arbetet kommer från utelämnade delar i förfrågningsunderlaget eller sådant entreprenören kan pusha på beställaren genom förhandling.

I litteraturen benämns detta som ett s.k. (i brist på bättre svensk översättning) hold-up problem, där priset kan pressas upp så pass långt att det fortfarande är billigare för beställaren att betala än att göra om upphandlingen. Traditionellt har detta beskrivits (Goldberg, 1976) som ett problem med att få en part i kontraktsrelationen att göra en specifik investering – tex en anpassad maskin som är platsbyggd och inte har något värde på något annat ställe. Så fort investeringen är gjord kan motparten omförhandla priserna, då denne vet att investeraren inte har någon annan avsättning för sin produktion med maskinen. En liknelse kan göras mellan relationsspecifikainvesteringar och större offentliga kontrakt. Liknelsen går ut på att entreprenören i princip kan omförhandla priserna så långt att det fortfarande är billigare för beställaren att betala än att upphandla på nytt. Förfarandet bygger på att det finns underlag för omförhandlingen, tex att uppfattningarna skiljer sig om vad som kontraktet inkluderar.

Det finns en uppsjö av internationella studier som visar att bygg- och anläggningsprojekt går över den initialt planerade budgeten för projektet men även där den slutgiltiga kostnaden överstiger den upphandlade kostnaden (se tex Flyvbjerg, 2009). Ett svenskt exempel är Nilsson et al (2019) som visar att Trafikverkets genomsnittliga kontrakt har ett kostnadsöverskridande på 23 procent – dvs att skillnaden mellan det upphandlade priset och slutgiltig faktura. Studien är baserad på 776 kontrakt mellan 2010–2017 och avser både väg- och järnvägsinvesteringar.

Data är dock inte detaljerade nog för att utröna huruvida detta beror på omständigheter som inte kunde förutspåtts av någon part eller huruvida entreprenören detekterade problem i förfrågningsunderlag och nyttjade situation till sin fördel. Kostnadsöverskridanden kan således konstateras men huruvida

[97] ÄTA står för Ändringar, Tillägg, Avgående arbete.

kostnadsöverskridandet är en effekt av strategiskt satta priser eller oförutsedda ÄTor kan inte utredas.

Obalanserad budgivning

En mer detaljerad variant av strategisk prissättning är obalanserad budgivning. Det är applicerbart i styckpriskontrakt (tillika utförandeentreprenader) där beställare kvantifierar mängder i förfrågningsunderlaget som sedan prissätts av entreprenören i sina anbud. Felsestimeringar av kvantiteter kan nyttjas av entreprenörerna genom att höja priset på underskattade mängder och sänka priser på överskattade mängder. På så sätt blir ex ante anbudet det samma men marginalerna ex post höjs. Tillvägagångsättet kan illustreras med följande numeriska exempel.

För enkelhet kan antas att det bara krävs två insatser för att bygga en väg, grusschaktning och asfaltering (beläggning). I förfrågningsunderlaget estimerar beställaren att det krävs 100 m3 grusschakt och 150 m2 beläggning för att färdigställa vägen. Vidare finns två potentiella anbudsgivare, där Entreprenör 2 har högre marginalkostnader på 10,1 kronor på både schaktning och beläggning men är bättre informerad än Entreprenör 1. Entreprenör 2 bedömer att förfrågningsunderlagets mängder underskattar schaktningen och överskattar beläggningen. Därav balanseras budet genom att nyttja sin information om de rätta kvantiteterna och bjuda under sin marginalkostnad för beläggning respektive över sin marginalkostnad för schaktning. Entreprenör 1 bjuder sina marginalkostnader på 10 kronor, enligt tabell 1.

Tabell 1: Numeriskt exempel vägupphandling

	Förfrågningsunderlag (mängder)	**Entreprenör 1s anbud**	**Entreprenör 2s anbud**
Schakt	100 m3	10x100=1000	12x100=1200
Beläggning	150 m2	10x150=1500	8,5x150=1275
Summa anbud		2 500	2 475

Entreprenör 2s anbud är lägst och tilldelas kontraktet. Projektet startar och Entreprenör 2 förutsägelse besannas, schakten ökar och beläggningen minskar.

Tabell 2: Numeriskt exempel vägupphandling ex post

	Verkliga mängder		Entreprenör 1s intäkt	Entreprenör 2s intäkt
Schakt	119 m3	(+)	10x119=1190	12x119=1428
Beläggning	139 m2	(-)	10x139=1390	8,5*139=1182
Slutgiltig kostnad för beställare			2 580	2 610

Det medför enligt tabell 2 att beställaren i slutänden kommer att betala mer för vägen än om entreprenör 1 med den lägre marginalkostnaden skulle ha vunnit. Det finns exempel på denna typ av strategisk prissättning i Sverige. Ett uppmärksammat rättsfall berör negativa a-priser, vilket innebär entreprenören betalar beställaren (sic!) om en viss mängd avropas.[98] Beställaren ville förkasta anbudet som onormalt lågt men domen gav entreprenören rätt, då det enbart är möjligt att förkasta onormalt låga bud om det finns risk att entreprenören inte kommer kunna leverera den i förfrågningsunderlaget efterfrågade produkten (Olykke och Nyström, 2017). Det finns inte rättslig grund för att förkasta ett lågt anbud pga. att beställaren sannolikt kommer få betala för mycket i slutändan.

Utöver rättsfallet med negativa a-priser som uppenbarligen vittnar om ett obalanserat bud, finns fler exempel på projekt med låga a-priser som sannolikt måste tas igen på annat håll. Frågan är dock hur omfattande problemet är. På data från amerikanska vägbyggnadsprojekt visar Bajari et al. (2014) att en 10 procentig ökning av mängden ökar motsvarande a-pris med 0,5 procent medan De Silva et al. (2015) inte finner något samband mellan mängd- och prisförändringar. Nyström och Wikström (2019) visar med ett mindre men svenskt dataunderlag på 15 väginvesteringsprojekt att strategisk prissättning existerar men finner ingen systematik över hela datasetet.

Obalanserad budgivning förekommer i bygg- och anläggningssektorn men det finns inte belägg för att det är ett omfattande problem satt i system hos

[98] Högsta förvaltningsdomstolen, Mål nr 6578-14

entreprenörerna.

Pris- och kvalitetsneddragning

En hörnsten i nationalekonomisk kontraktsteori är ”the make-or-buy decision” (Williamson, 1975). Den avspeglar definitionen av ett företags verksamhet. Vad som ska göras med egen personal och vad som ska köpas in från underleverantörer – m.a.o. hur omfattande företagets verksamhet ska vara. Svaret på frågan inkluderar huruvida det går att kontraktera underleverantörer på ett tillförlitligt sätt i en värld av inkompletta kontrakt.

Det handlar om att kunna följa upp kontrakten och verifiera att den kontrakterade kvalitet levereras. Även om verkligenheten påvisar att bygg- och anläggningssektorn nyttjar mycket underentreprenörer (Nyström, 2019), vilket indikerar att fördelarna med att nyttja marknaden överstiger problemen, finns det alltid möjlighet för entreprenörerna att på marginalen spara pengar genom att slarva med kvaliteten.

Eriksson och Lind (2016) beskriver tre typer av sådant slarv i byggsektorn, (1) att entreprenören inte gör sitt bästa, inte är noggrann eller anstränger sig, (2) att entreprenören ersätter dyrare produkter med billigare av lägre kvalitet, eller (3) att de anger mer timmar än de faktiskt använt. Alla tre utgör kontraktsbrott, då produkten som levereras är sämre än vad som beskrevs i förfrågningsunderlaget. Utöver övervakning och uppföljning, är s.k. självuppfyllande kontrakt (Gibbons, 2005) ett verktyg för att förhindra slarv. Mekanismen bygger på långa relationer, där entreprenören har ett incitament att göra ett bra jobb för att få nästa kontrakt. Privata beställare som inte lyder under LOU har lättare att applicera denna mekanism, då de i princip kan skriva oändliga kontrakt i jämförelse med offentliga beställare som måste upphandla varje projekt.

Det finns dock möjligheter för offentliga beställare att till viss del införliva incitamentet av att ett bra jobb påverkar möjligheten att erhålla nästa kontrakt. I Italien betygssätts entreprenörernas tidigare arbete av en extern part och införlivas i upphandlingsmodellen (Decarolis et al 2016).

Även Trafikverket har testat ett sådant förfarande i en upphandling av projektering med data från deras leverantörsuppföljning – UppLev, där entreprenörer utvärderas på tid, kvalitet, ekonomi, samarbete och kommunikation, dokumentation, teknik och utveckling, säkerhet, trafik och miljö per projekt (se Nyström och Vigren, 2019 för mer om Upplev). Effekterna av den första pilotupphandlingen som genomfördes 2019 är inte färdigställd ännu.

Trots att de självuppfyllande kontrakten med långa relationer är en mekanism att säkra sig mot negativa omförhandlingar, nyttjas de inte i någon större utsträckning i den svenska bygg- och anläggningssektorn, varken av offentliga beställarna men inte heller de privata (Nyström, 2019).

Att empiriskt kartlägga huruvida kvalitetsnedsättningar är inte helt enkelt. En väg att gå är att studera besiktningsprotokoll men större problem med byggnader eller infrastruktur uppkommer ofta långt efter slutbesiktning. Tidsaspekten försvårar uppföljningen och det saknas empiriska studier som kopplar ihop strategiskt låga anbudspriser med dålig kvalitet i bygg- och anläggningssektorn.

Vinnarens förbannelse

I sammanhanget bör även vinnarens förbannelse (*winners curse*) nämnas. Det är inte en medveten strategi, utan kommer av okunskap. En budgivare som inte uppfattar komplexiteten i ett uppdrag, undervärderar kostnaderna och bjuder ett för lågt pris kommer sannolikt vinna upphandlingen. Det är problematiskt både för beställaren och vinnande anbudsgivare, men kan inte kategoriseras som en medveten strategi.

Utgör strategiskt prissättning osund konkurrens?

Av de tre typer strategisk prissättning som beskrivs ovan, baseras de två förstnämnda på att entreprenörerna besitter bättre information än beställaren. I nationalekonomiska termer beskrivs det som att beställaren betalar en informationsränta – dvs en kostnad för bristfällig information. Utgångspunkten för den strategiska prissättningen är att förfrågningsunderlaget saknar vissa mängder (ÄTA) eller att mängdförteckningen innehåller felestimeringar. Att entreprenörerna tillförskansar sig fördelar på basis av sitt kunskapsövertag mot beställaren är inte att betrakta som förkastligt. Om de istället skulle avstå att nyttja den informationen gör

de inte rätt mot sina aktieägare. Problemet med strategisk prissättning ligger istället hos beställaren som gått ut på marknaden med ett undermåligt förfrågningsunderlag. Således är dessa två prisstrategier inte att betrakta som osund konkurrens. Kunskapen och informationsinhämtandet bör betraktas som en del av konkurrensen mellan företagen. Inför en upphandling finns det inget som hindrar de företag som senare inte vinner upphandlingen från att inhämta information om brister i förfrågningsunderlaget och göra likadant som det vinnande företaget. Därutöver är inte prisstrategierna olagliga.

Den tredje typen av strategisk prissättning är inte lika självklar. Entreprenörer som sänker priset i anbudet med intentionen att dra ned på kvaliteten i någon dimension, begår ett kontraktsbrott. Beroende på hur osund konkurrens definieras, skulle denna typ av strategisk prissättning kunna inkluderas i begreppet. Det är dock svårt att kartlägga hur utbrett fusk med kvalitet är inom bygg- och anläggningssektorn.

Slutsats

Strategisk prissättning i bygg- och anläggningssektorn går ut på att sätta ett lågt pris initialt för att vinna anbudet och ta igen pengarna under projektets gång. Det finns i princip tre sätt att göra detta, genom att sänka hela anbudet med ett visst procenttal för att sedan ta igen detta i ÄTA-jobb, spekulera i a-priser så att underestimerade mängder får ett högt pris och vice versa eller dra ned på kvaliteten i det utlovade anbudet.

I den svenska debatten målas strategisk prissättning ofta upp som ett omfattande problem och att företagens spekulativa prissättning är moraliskt klandervärt. Strategisk prissättning har omnämnts som en del i branschens osunda konkurrens.
Ovan argumenteras för att tillkommande ÄTA-arbeten och obalanserade anbud baseras på ett informationsövertag och är att betrakta som regelrätt konkurrens mellan företag. Neddragning av kvalitet är dock ett kontraktsbrott och bör beivras.
Omfattningen av strategisk prissättning och effekten för beställarna är inte empiriskt kartlagt. Den analysen bör föregå stora insatser för att motverka strategisk prissättning i bygg- och anläggningssektorn.

Referenser

Bajari, Houghton och Tadelis (2014). Bidding for incomplete contracts: An mpirical analysis of adaptation costs. American Economic Review, 104, 1288–1319.

Decarolis, Spagnolo och Pacini (2016). Past performance and procurement outcomes. NBER Working paper series, no 22814.

De Silva, Dunne, Kosmopoulou och Lamarche (2015). Project modifications and bidding in highway procurement auctions. Federal Reserve Bank of Atlanta, Working Paper 2015-14. December.

Eriksson och Lind (2016). Strategies for reducing moral hazard in construction procurement: a conceptual framework. Journal of Self-Governance and Management Economics, 4(1), pp. 7-33.

Flyvbjerg (2009) "Survival of the unfittest: why the worst infrastructure gets built and what we can do about it" – Oxford Review of Economic Policy Vol.25, Number 3, pp 344-367.

Gibbons (2005) Four Formal(izable) Theories of the Firm? Journal of Economic Behavior & Organization, 58(2), 200–245.

Goldberg (1976). Regulation and Administered Contracts. The Bell Journal of Economics, 7(2), 426–448

Nilsson, Nyström och Salomonsson (2019). Kostnadsöverskridanden i Trafikverkets entreprenadkon - trakt. VTI rapport 1011.

Nyström (2019) Updating and Cleaning Out: The "Make or Buy" Decision in Construction Revisited. 10th Nordic Conference on Construction Economics and Organization.

Nyström och Vigren (2019) The potential and use of past performance in Swedish public procurement of transport infrastructure. WCTR conference, 2019, Mumbai.

Nyström och Wikström (2019) Empirical analysis of unbalanced bidding on Swedish roads. VTI Working Paper 2019:4.

Olykke och Nyström (2017) Defining abnormally low tenders: A comparison between Sweden and Denmark, Journal of Competition Law, 13(4), s. 666-709
Williamson (1975). Market and Hierarchies: Analysis and Antitrust Implications. The Free Press, New York, NY.

Destruktiv fragmentering och brist på flödeseffektivitet motverkar utveckling

Tekn dr Kajsa Simu, Luleå Tekniska Högskola.

Inledning

Jag är övertygad om att den fragmenterade strukturen som byggbranschen består av driver en osund konkurrens mellan aktörer som i slutänden missgynnar kunder och brukare av våra produkter. Fragmentering motverkar utveckling och förändring eftersom ett holistiskt synsätt ofta saknas i byggprocessen. Istället har vi ett synsätt som bygger på att alla projekt är unika och att entreprenörer, underentreprenörer och materialleverantörer optimerar sin del med ett resurseffektivt perspektiv och arbetssätt. Entreprenörer konkurrerar idag sällan om att leverera en funktion utan oftare om vem som kan leverera billigast genomförande av en förutbestämd lösning utifrån givna krav och avtal. Konsekvensen blir att förmågan att kunna och läsa de Allmänna Bestämmelserna som ”fan läser bibeln” för att hitta lägsta godkända nivå är enklare (mer lönsamt) än att vara innovativ och hitta gemensamma lösningar. Genom att vara både fragmenterad och självcentrerad hindras därmed utveckling som förändring.

En sund konkurrens ska skapa förutsättningar för att kunder och brukare ska få mesta nytta och värde per satsad krona, utifrån deras behov. Det innebär att kundernas och brukarnas behov sätts i centrum från ett helhetsperspektiv, inte respektive delleverantörs agenda och vinstintresse. Det finns idag ingen som inte har fokus på kunden men det är ofta i en för snäv kontext. Få aktörer klarar av att se kunden och brukarens hela livscykelperspektiv i en leverans. Att skapa förutsättningar för konkurrens i hela värdekedjor, med slutkundernas (brukarnas) behov i centrum, blir en förutsättning för en långsiktig sund konkurrens med hållbarhet och kontinuerlig förbättring som resultat.

Dagens strukturer och arbetssätt

Vad är det som säger att en byggnad måste levereras och produceras som vi gör idag? Vi ser redan hur digitaliseringen radikalt förändrar hela branscher, så varför inte byggsektorn som uppfyller alla kriterier för att omfattas av en disruptiv

förändring? Historiskt är det nya företag med helt nya affärsmodeller som tidigare utmanat traditionstyngda branscher och tekniker. Närliggande exempel är Tesla som utmanat biltillverkare med ett nytt sätt att tänka bil. Längre tillbaka i historien finns exempel på företag som Facit, Hasselblad och Nokia som alltför sent uppfattade vad som krävdes och missade att ställa om till nya förutsättningar. För byggsektorn vet vi inte hur det kan komma att se ut – bara att det kan vara ett troligt scenario och därmed en risk för de som inte är snabba att ställa om. Byggsektorn har en komplexitet som är utmanande på många olika sätt. Det innebär att det är svårt och kanske inte möjligt att se en disruptiv förändring på branschnivå. För enskilda aktörer och företag som har mer nischade produkter är det dock ett reellt hot. Vi ser redan idag att det kommer leverantörer som bidrar i byggprocessen på helt andra sätt än tidigare. Det är Start-ups med nya innovativa lösningar som utmanar såväl teknik som affärsmodeller. Dessa nya aktörer möter en struktur som är fragmenterad på olika aktörer där en lösning som spänner tvärs flera led och aktörer hindras av en resursoptimering på enskilda delar. I projekt Uppkopplad Byggplats så är det de projekt där samverkan har fungerat och där man brutit fragmenteringen som har varit mest framgångsrika när det gäller att skapa värde av nya tekniska lösningar och arbetssätt.

Byggbranschen ser till stor del likadan ut idag som den gjorde för 50 och kanske till och med 75 år sedan. Det finns en stor andel mindre aktörer med lokal förankring, det finns regionala medelstora bolag samt några få stora aktörer på den svenska marknaden. En stor del av den tillgängliga bygg- och anläggningsmarknaden återfinns på lokal/regional nivå, vilket innebär att även de rikstäckande bolagen prioriterar en stark lokal förankring för att möta tuff konkurrens från regionala bolag.

Det är relativt lätt att komma in som aktör i mindre komplicerade projekt på den lokala marknaden samtidigt som det är svårt för de större och medelstora bolagen att attrahera kvalificerad arbetskraft för mer komplexa projekt. Vi vet även att under kommande år så är det en stor andel av den befintliga arbetsstyrkan som kommer att gå i pension. Konsekvensen är ett tapp av kunskap och erfarenhet, vilket sker samtidigt som bristen på kunskapsdelning och erfarenhetsåterföring är återkommande som förklaring till långsam utveckling och undermålig leverans i byggprojekt.

Flertalet aktörer i byggsektorn betalar ett högt pris för sättet vi arbetar på med en hög grad av fragmentering och suboptimering. Vi ser det i form av olycksfall men även att en hög andel av produktionspersonalen upplever stress liksom arbetssituationer som uppfattas som ohälsosamma. Även samhället och kunder (beställare) betalar ett högt pris (som riskerar att bli än högre), vilket visar sig i bristande kvalitet och låg produktivitet. Prislappen, i pengar, för vårt nuvarande sätt att arbeta jämfört med ett annat sätt att arbeta är givetvis mycket svår – kanske omöjlig – att beräkna. Boverket har dock gjort uppskattningar på merkostnader kopplade till dagens sätt att arbeta i form av fel, brister och skador vilka uppgår till 2% av Sveriges BNP (Boverket, 2018; SBUF, 2020). Enorma summor med andra ord.

Ett annat sätt att uttrycka samma sak är att endast 75 öre av varje satsad krona i byggsektorn är värdeskapande, resterande är någon form av slöseri! Att fortsätta på den inslagna vägen där vi ytterligare pressar samtliga aktörer till lägre kostnader utan att tänka helhet kommer sannolikt bara att leda till att vi får ännu tightare projekt och större brister i slutprodukterna.

Den fragmenterade strukturen i branschen

Vad är då problemet med fragmenterade värdekedjor? Vad innebär en suboptimering på enskilda aktörer på bekostnad av fokus på det som är mest värdeskapande för kunden och brukaren? Och vad har det med sund konkurrens att göra?

Dagens strukturer i byggsektorn styrs till stor del av de branschnormer och villkor som utvecklats under lång tid och från helt andra förutsättningar än dagens. De bygger på gamla tiders yrkesskrån och starka grupper av hantverkare och entreprenörer som alla hade – och till stor del fortfarande har – sin utvalda del i värdekedjan. Varje grupp och företag har sina regler och normer som sedan styrs av mer formella regelverk så som Allmänna bestämmelser och kontraktsformer. Alla har fokus på att leverera sin del av kontrakt och projekt, till sin kund och göra det så resurseffektivt som möjligt. Resursutnyttjande eller nyttjandegrad är nyckeltal som ofta används. Att det i slutändan finns en brukare, någon som bor

eller nyttjar en lokal eller ett utrymme blir sekundärt när varje del optimeras för sig.

Allmänna bestämmelser hanterar hur vi ska lösa meningsskiljaktigheter och ansvarsfördelning, inte hur vi ska samverka för den bästa helhetslösningen. Entreprenadjuridiken som ger struktur och ramar för hur samverka sker i byggprojekt handlar mer om riskfördelning än riskhantering. Alltifrån avtal till möten reglerar hur risker flyttas snarare än bjuder in till gemensamma lösningar som hanterar och reducerar den totala riskbilden sett utifrån kundens behov och preferenser.

Byggsektorn behöver kliva ur gamla invanda mönster och strukturer och hitta ett nytt förhållningssätt med nya affärsmodeller som innebär att helheten för slutkunden premieras. Det innebär, förutom stora förändringar för samtliga entreprenörer, även en stor förändring för kunder och beställare av projekt. För en beställare innebär det att släppa detaljprojekteringen som leder till färdiga bygghandlingar och istället precisera krav på den funktion som byggnadsverket ska uppfylla, alternativt utforma detaljerade handlingar tillsammans med den som ska producera byggnaden. I det senare fallet är det möjligt att då väva samman funktionskrav med byggbarhet för de projekt som fortfarande behöver vara helt unika. Det innebär även att lämna över ett ansvar – och en risk – till entreprenörer att utforma byggnadsverk som inte bara uppfyller kraven och behoven från kunderna utan även är optimerade för deras produktionsprocess. En förutsättning blir därmed att såväl avtal som de allmänna bestämmelser som ger ramarna för avtal bör utvecklas så att de ger tydligare incitament för innovation och utveckling som ser till helhet (Vogel et al, 2019).

Olika entreprenörer och deras underentreprenörer kan, och kanske ska, ha olika produktionslösningar för att uppfylla en kunds och beställares behov och önskemål. Produktionsledet i byggprocessen får ta ansvar för att utveckla och optimera sin produktionslösning istället för att styras in på unika lösningar för varje enskilt projekt som det är idag. Som kund och brukare av en bostad så har du inget eller bara ett litet behov av att styra de tekniska lösningarna på detaljnivå, men du är väldigt mån om att funktioner som varmt, torrt och hälsosamt är uppfyllda och kan, utifrån dina personliga värderingar, välja att betala extra för funktioner du värderar

högt.

Suboptimering på företagsnivå

Den styrande affärslogiken i byggsektorn lutar sig tungt mot transaktionskostnadsteorier (Byggballe et al, 2012) där varje aktör maximerar sitt åtagande och minskar sina kostnader. I kombination med en projektorienterad affärslogik där varje projekt ses som unikt så förstärks silotänkandet och suboptimering blir resultatet. Byggprojekten delas upp på mindre leveranser och eller delar för att utföras av specialister och det är inte ovanligt att det finns flera led av underentreprenörer på ett projekt. Alla dessa aktörer har en egen agenda med ambitioner och målsättningar kring sin medverkan i ett projekt. Huvudentreprenören, som haft tydliga riktlinjer och avtal med sina underentreprenörer, tappar kontrollen då de som utför arbete på plats är kontrakterade som både tredje och fjärde ledets underentreprenör.

Varje del konkurrensutsätts med pris som den vanligaste utvärderingsparametern; lägst pris vinner anbudet och behov, förväntningar och kvalitetskrav från kunden/beställaren tenderar att minska i betydelse desto längre bort från kunden du kommer. Detta sker i tron och övertygelsen om att ju fler som konkurrerar om och maximerar varje del, desto lägre kostnad. Logiken är att om alla delar har handlats upp på lägsta kostnaden så måste även totalkostnaden bli lägsta möjliga. Hårt pressade kontrakt gör istället att förmågan att hitta otydligheter i kontrakt och Allmänna Bestämmelser, att hitta lägsta nivån, blir sättet att klara ekonomin.

I ett arbete där det ständigt handlar om att stå på tå för att lämna lägst pris, för att få jobb och därmed sysselsättning, finns lite utrymme för reflektion. Reflektion är nödvändigt för att både göra rätt men framför allt för att lära. Om tiden är knapp finns inte utrymme att stanna upp och reflektera över om det verkligen stämmer att balkongräcket ska monteras så att det hindrar att öppna fönstret, eller att det inte finns fläkttrumma och ventilation till den fläktkåpa som monteras. Det är bara några exempel på sådant som gör att kostnader för omarbete och fel fortsätter att ligga på en alltför hög nivå.

Med många olika ”underaktörer” på ett projekt har alla sin isolerade leverans att ta ansvar för och levererar mot det som de har i sitt avtal. Dialog och uppföljning sker

i huvudsak i linjen från projektledning ut till respektive underentreprenör och arbetsledning och sedan utförare. Därefter återkopplas informationen till projektledningen som sedan fortsätter dialogen med nästa underentreprenör. Dialog och kommunikation tvärs mellan yrkesgrupper och underentreprenörer saknas. Huvuddelen av produktionspersonalen på en större byggarbetsplats är idag anställda av en underentreprenör eller under-underentreprenör eller leverantör.

Många underentreprenörer har dessutom åtaganden i flera olika byggprojekt parallellt vilket gör att det konstant är en vägning mellan vem och vilket bygge som ska prioriteras om någon förändring från ursprunglig tidplan sker – vilket i sig är mer regel än undantag. Med en styrning som påminner om ”Katten på råttan, råttan på repet” är det svårt att få en samsyn på arbetet. En gemensam målbild att styra på blir svår med de förändringar som sker dagligen. Med en ordentlig daglig styrning som inkluderar alla utförare på en arbetsplats blir det tydligare vad som ska göras, hur det ska göras, vad som blivit gjort och vad som kan korrigeras och förbättras inför nästa dag eller vecka (Ballard & Howell, 2003). Det finns arbetsmetoder för att förbättra styrning och ledning på byggprojekt, som bygger på samverkan och lärande men tillämpningen är långt ifrån en branschnorm och kan snarare ses som enskilda satsningar i enskilda bolag (Seppänen et al, 2010). Ett gott exempel är projekt Valla Coach som sedan några år adresserat utmaningen med lärande och reflektion. Utgångspunkten har varit byggarbetsplatsen och dess förutsättningar och målet har varit ökad säkerhet och produktivitet. En av lärdomarna är vikten av att inkludera och involvera de som både kan påverka och de som berörs av förändrade arbetssätt och att åstadkomma det med ett coachande förhållningssätt och visualiserade faktabaserade underlag (Simu et al, 2019).

Materialleverantörer och leverantörskedjor

Materialinköp utgör idag mellan 60-80% av byggkostnaden och att ha bra pris och avtal med materialleverantörer ger därmed ett direkt resultat på sista raden i ett projekt. Däremot så är sällan kostnaden, eller kanske snarare kostnadsbesparingen, för att ha rätt material ur perspektivet att förkorta produktionstiden eller ge kunden ett mervärde med i företagens inköpsstrategier. Det mesta handlar om att hitta lägsta pris givet grundläggande villkor på teknisk funktion. Det kan innebära att kvalitet och funktion på materialet inte är optimerat utifrån ett produktionsperspektiv vilket då ger indirekta kostnader i form av omarbete och

merarbete (det vill säga timmar på projektet). Resultatet blir en fördyring och en låg produktivitet för projektet som helhet.

Material inklusive leverans fritt arbetsplatsen är vanligt. Att se materialhantering i perspektivet av integrerade logistikflöden som inkluderar både flödet till arbetsplatsen men även på arbetsplatsen är fortfarande inte normen. Det i sin tur riskerar att ge många omflyttningar av material inne på arbetsplatsen, något som ger indirekta och dolda men tyvärr höga kostnader. Arbetskostnaden för den interna hanteringen döljs effektivt i timkostnader för att utföra andra aktiviteter.

Med fokus på den enskilda leveransen i varje projekt ges lite eller inget utrymme för innovation och utveckling av material och produktionslösningar som gynnar en helhetslösning. Här finns exempel på stora aktörer som båda kan och vill ta större delar av en helhetsleverans och därmed utmanar det traditionella och mer fragmenterade arbetssättet med upphandling av små delar. För att lyckas krävs att förhållanden mellan olika aktörer förändras och ges förutsättningar i form av avtal och regelverk så att den formella strukturen som idag stödjer fragmentering luckras upp.

Projektörer och konsultled

Detaljer på teknisk lösning tas fram av andra (projektörer) än de som ska producera (entreprenörer) för säkra att utförandet lever upp till givna krav kring exempelvis hållfasthet, fukt och hållbarhet. En optimerad konstruktionslösning på ritbordet innebär inte att det blir en optimerad konstruktionslösning i produktionsskedet då det kan vara svårt, ibland omöjligt, att bygga så som det är tänkt av konstruktören. En konstruktionsoptimerad bottenplatta på en byggnad med olika våningshöjd innebär att tjockleken på plattan varierar. Ur ett produktionsperspektiv innebär det många timmar med avskiljare och speciallösningar på gjutform som gör att produktionstimmar för bottenplattan blir avsevärt högre jämför med att hela bottenplattan konstruerats i samma tjocklek. I det fallet bör merkostnaden för ökad betongmängd med andra ord ställas mot merkostnaden för fler timmar i produktionen.

Konsekvenserna av konstruktionslösningar som inte är produktionsfokuserade blir att enskilda aktörer löser utmaningar på plats (LPP) efter egen kunskap och

erfarenhet. I ett läge där utföraren ofta även är underentreprenör i andra eller tredje led, upphandlad enbart på pris, är risken för ett felaktigt eller riskfyllt utförande given. Att inte knyta ihop konstruktionslösning med produktion innebär dessutom att lärande och förbättringar för helheten uteblir. Även här blir incitamentet för att jobba med långsiktig innovation och utveckling begränsad då varje projekt ska bära sina kostnader och det är svårt att som enskild aktör bryta mönster i en branschstruktur.

Kompetens och personal

Det är svårt att få tag på kvalificerad arbetskraft till de alltmer komplexa byggprojekten samtidigt som det är lätt att komma in i branschen genom enklare jobb på mindre komplexa projekt. Pensionsavgångar kommer att slå hårt mot kategorin av kompetent arbetskraft som blir alltmer kritisk i de mer komplicerade byggprojekten. Det som krävs för att möta de negativa effekterna av detta är en förmåga att dela kompetens och erfarenhet i ett kontinuerligt förbättringsarbete. Det i sin tur bygger på att det finns relationer och tillit, något som inte gynnas av beroendet av en stor andel temporär arbetskraft i form av inhyrd personal och underentreprenörer.

Problemet är inte anställningen i sig utan snarare att det saknas långsiktighet där samarbeten borde ske med personal och underentreprenörer mellan flera projekt istället för en rad projektunika samarbeten. Branschöverskridande kunskaper och kompetenser kopplade till kvalitet och produktivitet skulle kunna lyftas på samma sätt som dagens samarbete kring hälsa och säkerhet. Här är återigen projekt Valla Coach ett exempel på arbete som utförs för att förbättra ett genomförande i produktionen på arbetsplatsen med lärande och reflektion som verktyg (Simu et al, 2020).

Från resurseffektivitet till flödeseffektivitet

Processen för ett projekt – från att behovet hos en kund uppstår till dess att kunden har fått sitt hus, byggnad eller infrastrukturlösning – är uppdelad i väl definierade ansvarsområden och leveranser. Alla parter under processen fokuserar på sina lösningar och levererar sin del utan att alltid ha sett eller förstått helheten. Kundens långsiktiga behov och förvaltning blir ”marginaliserat” till det som översatts till krav och handlingar, ofta med fokus på enskilda tekniska lösningar. Behoven hos

brukaren av byggnaderna blir än mer perifert. Denna resursoptimering med allt fokus på resurseffektivitet får som konsekvens att det är svårt att få en utveckling som gynnar produktionsmetoder och slutprodukter.

När vi bryter ner utförandet i flera led, där det är vanligt att vi har både två och tre led av underentreprenörer där alla pressas på kostnader i utförandet, så förloras känsla och ansvar för att helheten ska fungera. Den som i slutänden betalar priset är slutkunder och brukare, men även de som pressas i ett produktionsflöde där de egentligen inte har möjlighet att påverka eller förbättra. Ett holistiskt synsätt, med en flödeseffektiv prioritering skulle innebära att det finns en transparens mellan aktörer i respektive projekt, där varje aktör ser och förstår hur de bidrar till bästa lösningen för kunden (Koskela et al. 2002).

Priset för att vara unik

Alla vill vara unika men ingen vill avvika från normen. Det är en realitet i byggandet då vi gärna vill betrakta alla projekt som unika och exklusiva. Är det inte läget som är unikt så är det den tekniska lösningen eller arkitekturen som ska utmärka sig. Priset för den ”unikiteten” är dock högt; hur högt kan vi bara spekulera i. Vi kan dock jämföra med processen att köpa en (enklare?) produkt som en bil med att köpa en bostad.

Ponera att vårt bilköpande startar med att vi skissar upp hur vi vill att vår bil ska se ut och efter det preciserar vi den tekniska lösningen som vi har ett behov av. Först när vi har de färdiga handlingarna kontaktar vi en tillverkare av bilar för att få just vår unika bil producerad. Efter att produktionen påbörjats kommer vi på att vi behöver både sollucka och större bagageutrymme så det blir en förändring i de handlingar som vi tillhandahållit.

Detta må vara en förenklad jämförelse men de flesta inser att det skulle innebära ett helt annat pris än vad vi är vana vid. Biltillverkningen styrs av standardiserade plattformar som även är gemensamma mellan olika bilmärken och modeller, trots att vi ändå upplever att vi köper unika och skräddarsydda bilar anpassade till oss som kunder.

Ett industrialiserat tänkande för byggsektorn innebär att enhetliga produktionslösningar utvecklas och används i flera projekt. Det innebär att olika aktörer kan hitta sina lösningar som fungerar för liknande projekt och byggnader (produkter). Det innebär inte att alla produkter – broar, hus och byggnader – ser likadana ut. För en teknisk konsult/konstruktör innebär det att en konfigurering, där det endast är ingående parametrar som ändras, kan göra att konstruktionslösningen itereras både snabbare och med flera alternativa slutprodukter. Med hjälp av digitalisering och artificiell intelligens blir även rådande affärsmodeller med timdebitering omodern.

Det finns alltid delar som är unika i ett projekt, men så länge som vi fokuserar på det unika och inte på det som är gemensamt så kommer utveckling och lärande att försvåras (Engwall, 2002). Det kommer dessutom att vara exkluderat till några få (om ens några) aktörer som har förmågan att jobba med hela värdekedjan i samma projekt. Genom en transparens och ett holistiskt synssätt, förutsättningen för en produktionsplattform i ett företag, ökar även möjligheterna till att öka graden av förtillverkning i moduler och element. Det i sin tur öppnar även upp för möjligheter till både automatisering och robotisering där digitaliseringen kommer in som en möjliggörare och ”game-changer”.

Utveckling och innovation hämmas

Den fragmentering som vi idag har driver aktörer till att pressa priser och fokusera på ett utförande beslutat av någon annan i värdekedjan. Det innebär att det inte blir fokus på funktion eller bästa sätt att utföra ett arbete sett ur ett helhetsperspektiv. Fokus ligger på att leverera precis det som står i kontrakt och handlingar utan att den som utför kan säkerställa att funktionen som eftersträvas för brukare/kund finns med eller har ett intresse av att det perspektivet är inkluderat. Det gör att innovation och utveckling, som potentiellt skulle kunna lyfta kundnyttan, blir marginaliserat till att förbättra mindre delar.

Ironiskt nog så kan det innebära att vi blir bättre på att göra saker rätt, i valda delar som isolerade öar, men frågan är om det är rätt saker sett tur ett helhetsperspektiv med nytta för kunder och samhälle. Det blir särskilt anmärkningsvärt med tanke på att en stor del av byggandet sker med skattemedel till offentliga beställare och att delar av forskningsfinansieringen även den sker med offentlig finansiering. En

fragmentering på det sätt som vi ser i byggbranschen idag påverkar med andra ord även den forskning och utveckling som sker.

Långsiktig utveckling av såväl produkter som produktionseffektivitet kräver investeringar. Med rådande projektbaserade logik där dylika investeringar ska bäras av det enskilda projektet hämmas såväl innovation som utveckling. Innovation och utvecklingsarbete sker i alltför hög utsträckning som separata projekt där integrationen i affären saknas och därmed inte kommer till nytta för varken kunder eller företag. Vi ser pilotprojekt, testbäddar och försöksanläggningar men steget till att lyckas med innovation från dessa satsningar uteblir, det vill säga innovation i bemärkelsen av att även inkludera en tillämpning av utvecklade lösningar – istället för att de som idag stannar i rapporter och projektredovisningar.

Sund konkurrens och konsekvenser av att fortsätta med suboptimering och fragmentering

På vilket sätt har detta med en sund konkurrens att göra? Det är inte möjligt att pressa företag att enbart konkurrera med lägsta pris samtidigt som det finns en efterfrågan på förändringar som innebär ett ökat fokus på värdeskapande för kund. Vi alla vill som bransch förknippas med schyssta villkor och stimulerande arbete, men de förutsättningar och spelregler som parallellt ställs upp driver utvecklingen till att fokusera på pris och enskilda prestationer. Arbetet med utveckling och innovation stannar av till förmån för snabba, suboptimerade lösningar där det ”genas i kurvorna” och enskilda aktörer gör allt för att ”klippa” direkta och omedelbara kostnader och därmed missa helhet och indirekta kostnader.

Konsekvenserna ser vi olycksfall och kvalitetsbristkostnader samt en konkurrens som inte kan betraktas som varken sund eller hållbar. Många vittnar även om stressande arbetsförhållanden och hårt psykosocialt arbetsklimat. Vi måste inse att vi inte kan lösa grundproblemet genom att bara göra mer på samma sätt som vi redan gör. Vi kan inte bara ”höja rösten”, förfina avtalen och hota med sanktioner och därmed tro att vi kommer att få ett annat resultat. För att få ett annat resultat så måste vi göra annorlunda – i alla delar och hos alla parter i byggsektorn. Först då kommer vi att kunna se minskade kostnader för fel och brister, minskat antal dödsolyckor och ett ökat sug efter att få vara en del av och arbeta inom byggsektorn.

Referenser

Boverket. (2018). Kartläggning av fel, brister och skador inom byggsektorn rapport 2018:36.

Bygballe, L. E., Håkansson, H., & Jahre, M. (2013). A critical discussion of models for conceptualizing the economic logic of construction. *Construction management and economics*, *31*(2), 104-118.

Ballard, G., & Howell, G. (2003, July). An update on last planner. In *Proc., 11th Annual Conf., International Group for Lean Construction, Blacksburg, VA*.

Engwall, M. (2003). No project is an island: linking projects to history and context. *Research policy*, *32*(5), 789-808.

Koskela, L., Howell, G., Ballard, G., & Tommelein, I. (2002). The foundations of lean construction. *Design and construction: Building in value*, *291*, 211-226.

Simu, K., Räisänen, C., & Erikshammar, J. (2019, May). A Test Platform of Viable Methods to Improve Production and Learning on Construction Sites. In *10th Nordic Conference on Construction Economics and Organization*. Emerald Publishing Limited.

SBUF. (2020). Utvecklad kompetens, effektiv organisation och starkt ledarskap löser byggsektorns utmaningar! rapport 13810.

Seppänen, O., Ballard, G., & Pesonen, S. (2010). The Combination of Last Planner System and Location-Based Management System. *Lean construction journal*.

Simu, K., Rudberg, M. Räisänen, C., Stehn, L. & Höök, M. (2020, Sept). Empowering Lower-Level Managerial Leaders: Fostering a 'Dwelling Worldview' Through Bottom-Up Interventions *Working Paper* In *ARCOM 2020 Building A Common Good in Construction 7-9 September*. Emerald Publishing Limited.

Vogel, J.A., Lind, H., Holm, C. 2019. Incentivising innovation in the construction sector: the role of consulting contracts. *Construction Economics and Building*, 19:2, 181-196.

Innovationspiloter på väg: Entreprenörers uppfattningar av offentlig upphandling av vägunderhåll

Tina Karrbom Gustavsson, professor i projektkommunikation, Kungliga Tekniska Högskolan och Per Erik Eriksson, professor i industriell organisation, Luleå Tekniska Universitet och gästprofessor, Kungliga Tekniska Högskolan.

Bakgrund

Upphandling är ett högaktuellt utvecklingsområde inom bygg- och anläggningssektorn för att möjliggöra innovation och hållbar utveckling. Upphandling – hur den planeras, genomförs och följs upp – är också avgörande för en sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn. Inom den nationella forskningsgruppen ProcSIBE (Procurement for sustainable innovation in the built environment, www.procsibe.se) har vi under flera år undersökt olika aspekter av upphandling inom bygg- och anläggningssektorn. Flera olika forskningsprojekt har delfinansierats av Trafikverket med syftet att bidra med ökad kunskap om hur Trafikverket och andra beställarorganisationer kan organisera sin verksamhet och upphandla leverantörer i syfte att främja ökad innovation och ett mer hållbart samhällsbyggande.

Ett av forskningsprojekten som delfinansieras av Trafikverket heter ”Uppföljning och utvärdering av innovationspiloter baskontrakt väg”. Där studerar vi tillsammans med en doktorand hur Trafikverket använder sig av nya angreppssätt för upphandling och genomförande av vägunderhållskontrakt för att främja innovation och utveckling och hur marknadens aktörer uppfattar dessa nya angreppssätt.

Det som främst skiljer innovationspiloterna från övriga upphandlingar av baskontrakt väg är ersättningsmodellen som istället för fasta á-priser bygger på riktkostnad och incitament samt en högre samverkansambition med fokus på bl.a. gemensamma mål, samverkansaktiviteter och samlokalisering. Samtidigt utvärderades entreprenörernas anbud, precis som i övriga upphandlingar av baskontrakt väg, på lägsta pris. Hur entreprenörerna uppfattat olika aspekter av

förfrågningsunderlaget och upphandlingen av innovationspiloterna är viktig kunskap för det fortsatta utvecklingsarbetet inom vägunderhållssektorn.

Inom ramen för forskningsprojektet har vi genomfört en förstudie där vi specifikt undersöker hur entreprenörerna uppfattat anbudsskedet och hur de ser på upphandlingen av de två innovationspiloterna. Undersökningen bygger på intervjuer med erfarna personer från olika entreprenörer verksamma inom vägunderhåll. Intervjuerna genomfördes kort efter tilldelningsbesluten i syfte att fånga erfarenheter av just anbudsskedet. Vi har intervjuat representanter från de entreprenörer som har hämtat ut Trafikverkets förfrågningsunderlag, vissa har sedan valt att lämna anbud och andra har avstått. Inga Trafikverksanställda är intervjuade i förstudien varför vi här endast återger entreprenörernas uppfattningar. I kommande rapporter är avsikten att ge en mer balanserad och longitudinell bild av de samlade erfarenheterna av de pågående innovationspiloterna ur både beställare- och entreprenörsperspektiv.

Här redogör vi för erfarenheterna från förstudien med syftet att öka förståelsen för entreprenörsperspektivet och deras uppfattningar om förutsättningarna för en sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn. Dessa erfarenheter har tidigare presenterats för Trafikverket i form av en skriftlig rapport (Karrbom Gustavsson, Eriksson & Nilsson Vestola, 2019) samt vid gemensamma referensgruppsmöten och årligt återkommande resultatseminarier. Nu vänder vi oss till en bred målgrupp – Trafikverket, entreprenörer, andra branschaktörer och allmänheten – med syftet att sprida kunskap och bidra till debatten om hur upphandling av vägunderhållskontrakt påverkar förutsättningarna för en sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn.

Innovationspiloter

Trafikverket har under flera år drivit entreprenadmarknaden inom vägunderhåll mot ökad effektivitet, ”mer väg och järnväg för pengarna” är ett mantra vi ofta hört. För att ta ytterligare utvecklingssteg mot hållbarhetsmålen i Agenda 2030 vill Trafikverket även främja ökad innovation genom bättre samverkan. En sådan utveckling kräver nya angreppssätt och ställer nya krav på affärsstrategierna och förmågan att ta tillvara och använda de möjligheter som ökad digitalisering och automatisering kan erbjuda. På en övergripande nivå handlar det om att

Trafikverket behöver utveckla sin beställarförmåga för att främja innovation och hållbar utveckling på leverantörsmarknaderna.

Till 2018 års upphandlingsomgång av baskontrakt väg initierade Trafikverket två så kallade ”innovationspiloter”. Det långsiktiga målet var att utveckla framgångsrika affärsstrategier och arbetssätt för att främja utveckling, nytänkande och innovation på leverantörsmarknaden för vägunderhåll. De två innovationspiloterna berör baskontrakten Vilhelmina och Skellefteå Södra. Det handlar alltså om underhåll av vägnät som täcker stora geografiska ytor, i en region med stora avstånd mellan städer, ett klimat med ofta nederbördsrika, långa och mörka vintrar och där den ekonomiska och befolkningsmässiga utvecklingen skiljer sig från storstadsregionerna Stockholm, Göteborg och Malmö.

Hur ser då entreprenörerna på innovationspiloterna och mer specifikt på förfrågningsunderlaget och anbudsskedet? Uppfattningen om innovationspiloterna är blandad; medan flera entreprenörer är försiktigt positiva är andra tydligt negativa. Det som upplevs positivt är att Trafikverket ansträngt sig att göra innovationspiloterna attraktiva för entreprenörerna, även om man upplever att Trafikverket inte lyckats till fullo på detta första försök: ”*Trafikverket har lagt ner bra arbete och ansträngt sig för att bli mer attraktiva, man har gjort ett bra jobb men man har inte nått ända fram*”. Utvecklingen mot förändrade arbetssätt, ökad samverkan och ökad säkerhet är tre områden som uppskattas av entreprenörerna och anses vara rätt väg att gå. Dessutom är uppfattningen kring förfrågningsunderlaget generellt positiv, ”*det bästa underlaget jag sett på många år”*, menar en av entreprenörerna.

En anledning till att det råder olika uppfattningar om innovationspiloterna är deras otydliga syfte. Från intervjuerna framgår att det är oklart för entreprenörerna vad syftet egentligen är med innovationspiloterna: ”*vi har väl mest funderat på syftet, vad ville Trafikverket med det?*” Denna osäkerhet kopplas både till innovation och till samverkan, det vill säga det är otydligt för entreprenörerna kring VAD parterna ska samverka och det är otydligt vilka innovationer som Trafikverket vill främja.

Anbudsutvärdering och ersättningsform

Entreprenörerna upplever att det finns otydligheter i innovationspiloterna utifrån ett upphandlingsperspektiv. Det upplevs vara motsägelser i upphandlingsstrategin och förfrågningsunderlaget, speciellt vad gäller anbudsutvärdering och ersättningsform. Att utvärderingen görs utifrån lägsta pris upplevs inte främja samverkan, speciellt inte när viteslistan upplevs vara lika lång i dessa uppdrag som i andra, mer traditionella uppdrag. Det betonas av entreprenörerna att samverkan måste bygga på förtroende och tillit mellan beställare och leverantör och att viten missgynnar samverkan. Flera anser att så länge anbudsutvärderingen fortsätter att avgöras av lästa pris och inte av mjuka parametrar är ingen större förändring att vänta vad gäller samverkan och innovation.

En annan effekt av upphandling på lägsta pris är att underentreprenörerna upplevs hamna i en ohållbar situation som gör det svårt för dem att göra rätt för sig. En entreprenör förklarar: ”*Vi lider av en icke existerande tillväxt i branschen och det är underentreprenörerna som drabbas*”. Entreprenören fortsätter och förklarar att när det bara är lägsta pris som utvärderas, så ”*finns det bara ett sätt att tjäna pengar på, då måste någon del där i bli att fuska…Det känns inte som en långsiktig hållbarhetsstrategi att vara en attraktiv arbetsgivare*”.

Flera av entreprenörerna framhåller att Trafikverkets drifts- och underhållskontrakt rent generellt upplevs mycket riskfyllda: ”*de här [bas]kontrakten är otroligt riskfyllda, mycket, mycket mer riskfyllda än vad Trafikverket förstår. Vi gör våldsamma förluster, tyvärr, med några få undantag*”. De kritiska rösterna säger också att den nya ersättningsmodellen ökar riskerna för entreprenörerna i de redan riskfyllda underhållskontrakten och gör det svårare för entreprenörerna att tjäna pengar. Detta påstående speglar troligen den osäkerhet och oerfarenhet som omger den nya ersättningsmodellen eftersom man också skulle kunna argumentera för att riktkostnad med incitament skulle minska risken för entreprenören jämfört med fast pris, eftersom beställaren tar en del av eventuella kostnadsöverskridanden. Vissa anser inte att den nya ersättningsmodellen är så annorlunda än den tidigare eftersom den nya modellen i grund och botten är baserad på á-priser och mängdförteckning, omgjorda till riktkostnad.

En uppfattning som återkommer är att kontrakten nu blir ”hybrider”, det vill säga ett slags mellanting mellan traditionella kontrakt och mer samverkansinriktade kontrakt. Ökad samverkan uppfattas positivt av flera entreprenörer och de betonar betydelsen av att följa upp och utvärdera genomförandet av innovationspiloterna. *”Det intressanta är ju att genomföra och se hur anbudsförfarande och genomförande förhåller sig till varandra”,* säger en entreprenör. Ersättningsmodellen verkar alltså uppfattas som ett steg i rätt riktning men den behöver samtidigt vidareutvecklas tillsammans med anbudsutvärderingen och den vidareutvecklingen behöver vara baserad på utvärderingar av hur det fortlöpande arbetet går i kontrakten.

Mängdförteckning och taktisk prissättning

Enligt entreprenörerna är Trafikverkets syfte med innovationspiloterna otydligt och det taktikspel som pågått inom anläggningssektorn och som handlar om att *”spekulera i prissättning”* har förekommit även i innovationspiloterna. När entreprenören ska ta fram anbud för underhållskontrakt för väg anses mängdförteckningen vara det absolut viktigaste underlaget. Det är också viktigt att mängderna som anges i förfrågningsunderlaget är baserade på verkliga förhållanden ”på ort och ställe”. Mängförteckningarna som anges i förfrågningsunderlagen bygger dels på objektspecifika mängder, dels på nationellt framtagna nyckeltal. Men även om Trafikverkets ambition är att mängdförteckningarna i stor utsträckning ska ta hänsyn till lokala verkliga förhållanden så upplever många entreprenörer att nationella nyckeltal får stor påverkan. Eftersom förutsättningarna skiljer mellan olika basunderhållsområden upplevs nyckeltalen ofta vara bristfälliga, något som öppnar upp för spekulation och taktisk prissättning för att vinna kontraktet med lägsta anbud. Den ”sittande” entreprenören, dvs den entreprenör som har det tidigare underhållskontraktet, har ett kunskapsövertag i förhållande till övriga anbudsgivare eftersom den har både verkliga erfarenhetsmässiga mängder för det aktuella basunderhållsområdet och den mängdförteckning som ingår i förfrågningsunderlaget. Övriga anbudsgivare har enbart mängdförteckningen i förfrågningsunderlaget att utgå ifrån. Lokalkännedom och befintliga kontrakt blir alltså en konkurrensfördel. En entreprenör ger ett exempel på taktikprissättningens konsekvenser på konkurrenssituationen: *”Det är ungefär som att en liter mjölk på ICA skulle kosta 700 kr och oxfilén 50 öre/kg”. ”För Trafikverket blir det inte dyrare, men det blir*

lite mer av det ena och mindre av det andra. En manöver, inte för att lura Trafikverket utan för att vinna över våra konkurrenter." Denna typ av taktisk prissättning baserad på lokalkännedom och tidigare erfarenheter skapar konkurrensfördelar som i ett längre perspektiv motarbetar sund konkurrens.

Skalfördelar och inträdesbarriärer

Ytterligare en aspekt att ta hänsyn till gällande konkurrenssituationen är skalfördelar. Den ”sittande” entreprenören har ofta god lokalkännedom i kombination med en etablering och organisation redan på plats viket beskrivs vara en fördel i kommande upphandlingar för det aktuella basunderhållsområdet och angränsande områden. För att vara intresserad av att lämna seriösa anbud behöver entreprenören därför antingen ha intilliggande baskontrakt eller annan entreprenadverksamhet inom basunderhållsområdet. Eftersom basunderhållsområdena i region nord är mycket stora blir nyetableringar kostsamma, vilket ytterligare försvårar sund konkurrens. När sådan situation inte föreligger kan vissa entreprenörer ändå välja att lämna så kallade ”artighetsabud”, då lämnar entreprenören anbud för att visa sitt intresse och få det att framstå som flera entreprenörer konkurrerar om kontraktet. Sådana artighetsanbud är egentligen inte av godo för marknaden eftersom de kan ge en felaktig bild av priser och konkurrenssituation.

Kompetens och attraktivitet

Sund konkurrens och hållbar utveckling inom vägunderhåll är beroende av kompetens och attraktivitet. Vid sidan om förändrade arbetssätt, ökad samverkan och ökad säkerhet som uppfattas vara tre positiva trender inom upphandling av underhållskontrakt nämner entreprenörerna också tre områden som problematiska i dagsläget; den ökande formaliseringen av underhållsarbetet, Trafikverkets kompetens samt svårigheten att behålla personal och attrahera nya till branschen. En entreprenör förklarar: ”*Vi ser ju att vi tappar mycket folk, de som jobbar ute på projekten, de sliter och gör sitt bästa men de kan inte vara överallt och hinner inte med. De kämpar och kämpar och så plötsligt plingar det till vite fastän man gjort sitt bästa och då tröttnar man, det håller på att ta död på branschen*.” När det gäller kompetensfrågan är det framförallt bristen på teknisk och vägspecifik kompetens på beställarsidan som upplevs problematisk. Formaliseringen av vägunderhållet är också kopplad till kompetensaspekten. Detta eftersom ökad

formalisering upplevs ha bidragit till ökat fokus på beställarens kompetens inom administration, projektstyrning och ekonomi något som av entreprenörerna inte anses främja samverkan mellan beställare och leverantör eftersom *”det måste vara två kompetenta parter”* för väl fungerande samverkan. Tendensen enligt entreprenörerna är att *”vi har ingen att prata med längre”* när det gäller tekniska och vägspecifika frågor. Utifrån ett samverkansperspektiv upplever entreprenörerna därmed att ömsesidig teknisk kompetens är viktigare än administrativ kompetens att styra och kontrollera projekten.

Framtid

Flera av entreprenörerna ser dystert på framtiden och samtidigt som förstudien genomfördes meddelade också en av entreprenörerna att de avser avyttra sin underhållsverksamhet. Gemensamt för samtliga entreprenörer är att de lyfter behovet av förändring från dagens situation med taktisk prissättning, låg lönsamhet och brist på kompetens och resurser. Flera av entreprenörerna är därför i grund och botten positiva till innovationspiloterna och till den förändring de står för. Samtidigt är det entreprenörer som går så långt som att säga att ett förstatligande av underhållet vore det bästa givet den situation och de förutsättningar som råder.

Avslutande reflektioner och rekommendationer

Innovationspiloterna uppfattas av flera respondenter som positiva; Trafikverket har tagit ett steg i rätt riktning, men man har inte nått ända fram med upphandlingsstrategierna i dessa två kontrakt. Därmed upplever entreprenörerna att det fortfarande finns stor förbättringspotential ur ett upphandlingsperspektiv.

Avslutningsvis skulle vi därför vilja framhålla några viktiga förslag på åtgärder som Trafikverket respektive entreprenörerna kan arbeta vidare med för att främja en sund konkurrens och en långsiktigt hållbar utveckling av leverantörsmarknaden för vägunderhåll:

- I kommande upphandlingar bör Trafikverket försöka konkretisera sina förväntningar på samverkan och innovation i förfrågningsunderlagen. Vad är det egentligen aktörerna ska samverka kring och fokusera innovationsarbetet på? Helt fria tyglar utan några riktlinjer eller

målområden kan i teorin leda till större kreativitet, men för entreprenörer som är ovana med samverkan och innovation kan otydligheten leda till frustration och en upplevelse av brist på både styrning och engagemang från Trafikverkets sida, vilket är negativt för proaktiv utveckling.

- För att främja sund konkurrens och minska risken för taktisk prissättning bör Trafikverket försöka inkorporera större andel lokal anpassning och faktiska erfarenhetsbaserade mängder från det specifika området i förfrågningsunderlagen, annars har alltid den sittande entreprenören ett alltför stort kunskapsövertag på sina konkurrenter. De nationella nyckeltalen behöver ses över, eftersom entreprenörerna upplever att de får stor (negativ) påverkan trots Trafikverkets ambitioner att lokalanpassa mängdförteckningarna.

- Vad gäller ersättningsform och anbudsutvärdering så kan en mer samverkansinriktad strategi baseras på utvärdering av mjuka parametrar i anbud och därefter gemensamt framtagande av riktkostnad under den första fasen av kontraktet. På så vis skulle dessa baskontrakt bli mer lika kontraktsmodellen Samverkan Hög i investeringsentreprenader, som är baserad på tidig entreprenörsmedverkan och gemensamt framtagande av riktkostnad.

- När det gäller underentreprenörernas situation behöver entreprenörerna bli tydligare med underentreprenörernas faktiska förutsättningar och villkor. Vad är det som gör att underentreprenörer behöver fuska och hur kan entreprenörerna främja en bättre fungerande underentreprenörsmarknad? Vilka aspekter kan entreprenörerna själva arbeta med och vilka behöver de hjälp av Trafikverket med för att förbättra underentreprenörernas situation?

- Underprissättning förekommer inom offentlig upphandling och bidrar till att försvåra för sund konkurrens. Genom att inte tillämpa underprissättning kan entreprenörerna bidra till att öka förtroendet och tilliten till entreprenörerna och på sikt skapa förutsättningar för bättre samverkan. Så

kallade artighetsanbud bör också undvikas eftersom de ger en felaktig bild av marknadens pris- och konkurrenssituation.

- Det krävs också ett ökat fokus från alla parter, såväl beställare som leverantörer och andra samhällsbyggnadsaktörer, på att öka kompetensen och göra branschen mer attraktiv för att främja samverkan och innovation. Detta utvecklingsarbete bör baseras på en förbättrad dialog mellan de olika parterna för att öka förståelsen för varandras behov, utmaningar och förväntningar.

Referenser

Karrbom Gustavsson, T., Eriksson, P.E., Nilsson Vestola, E. (2019). Förstudierapport till Trafikverket Entreprenörernas upplevelser av anbudsskedet i innovationspiloterna för vägunderhållskontrakten Vilhelmina och Skellefteå Södra. https://www.procsibe.se/wp-content/uploads/2019/05/Forstudie-Rapport-Innovationspiloter.pdf

Hur lär vi inom byggupphandling och vilken är forskningens roll? Vad menar vi med byggupphandling?

Anna Kadefors, professor i fastighetsförvaltning, Kungliga Tekniska Högskolan.

I byggandet har beställarens – eller byggherrens – krav stor betydelse både för egenskaperna hos de byggnader som produceras och för lönsamhet, kompetens och strategier hos de företag som verkar i branschen. Upphandlingsstrategier – ett samlingsnamn för vilken entreprenadform, upphandlingsform, upphandlingsförfarande, urvalskriterier, ersättningsform och ibland även samverkansform som en beställare väljer för ett projekt – har varit föremål för mycket forskning och utveckling åtminstone sedan 60-talet. Det är mångfacetterat område som är mer komplext än vad många både utanför och inne i branschen tror.

Eftersom det som upphandlas inte existerar när upphandlingen görs, utan produceras under kontraktstiden, har entreprenader i många avseenden mer gemensamt med tjänster än med produkter. Byggnader har alltid i någon mån en unik utformning och unika produktionsvillkor. Även standardiserade byggnader uppförs med olika markförhållanden, i olika kommuner, av olika produktionsorganisationer och vid olika tidpunkter. Mycket kan hända under projektets gång: väder och markförhållanden är alltid osäkra, underleverantörer får problem och beställarens prioriteringar kan förändras. Unika projekteringshandlingar är sällan helt felfria. Detta innebär att reglerna för att hantera förändringar i kontraktet är centrala i entreprenadkontrakt och att kontraktsfrågor står för en stor del av projektledningens uppgifter. Spelreglerna ger också lätt upphov till konflikter och misstro mellan parterna. Medan entreprenader traditionellt upphandlas till fast pris i konkurrens ersätts ändrings- och tilläggsarbeten (ÄTA, där även avgående arbeten ingår) enligt självkostnadsprincipen. Om förfrågningsunderlaget är bristfälligt och konkurrensen hög kan en entreprenör då frestas att lämna ett lågt pris för att få uppdraget med baktanken att ändå gå med vinst genom att prissätta ÄTA-arbeten högt, eller genom att fuska med kvaliteten. Det innebär att beställaren vill kontrollera både konstruktioner och krav på ersättning för ÄTA-arbeten, och att problem som uppstår under kontraktstiden ofta leder till försvarsstrategier som försvårar

konstruktiv problemlösning. Ju större osäkerhet och ju fler ändringar, desto mer ökar kostnaderna och desto större blir påfrestningarna på relationen. Beställaren kan försöka föra över risker till entreprenören genom långtgående funktionskrav, men detta medför höga riskpremier och kan minska antalet anbudsgivare. Därför anses det ofta bättre att projekt med hög komplexitet och osäkerhet genomförs som samverkansprojekt med riktpriskontrakt eller löpande räkning med fast del, och där man satsar på att bygga relationer och utnyttja projektets samlade kompetens för att hitta förbättringsmöjligheter och lösa problem.

Byggupphandling är alltså ett brett forskningsfält som omfattar många fler aspekter än kontraktets utformning och processen fram till att kontrakt tecknats. Forskningen har ofta fokuserat på vilken strategi som är mest lämplig i ett visst projekt beroende på projektets mål och riskprofil. Många forskare har använt ekonomisk teori för att analysera incitamentsstrukturer, anbudsstrategier och vad som bör upphandlas respektive utföras i egen regi. Andra perspektiv kommer från organisationsforskning och beteendevetenskap och fokuserar på relationer, samordning och organisering i projekt och företag i byggsektorn. Även om forskningen naturligtvis är förståelseinriktad och problematiserande så finns i de flesta fall ett bakomliggande syfte att bidra till att utveckling och förbättring. Traditionellt har fokus främst varit på att främja kostnadseffektivisering och innovation. Det politiska intresset för byggupphandling har haft samma perspektiv: från 90-talet och framåt har Byggkostnadsdelegationen, Produktivitetsdelegationen, Skärpning Gubbar, Sega Gubbar? och Byggkonkurrensutredningen alla utgått från problemen med kostnadsökningar och brist på produktivitet. Detsamma gäller deras internationella motsvarigheter. Idag ser vi dock tydliga tecken att både drivkrafterna för utveckling i byggandet och det politiska intresset delvis har förskjutits, även om byggkostnader fortsatt är i fokus särskilt i bostadsdebatten. Framför allt har mål för social och ekologisk hållbarhet blivit viktigare, inklusive faktorer som arbetsmiljö och ekonomisk brottslighet.

Den här texten diskuterar förutsättningar för lärande inom upphandling i samhällsbyggandet. En utgångspunkt är att vår forskning ofta har haft svårt att nå ut till beslutsfattare och påverka praxis, men det är uppenbart att det finns hinder även för erfarenhetsbaserat lärande. Först beskriver jag ett nationellt forskningssamarbete inom upphandling i samhällsbyggandet för att sedan gå in på

förutsättningarna för att driva förändring i byggandet generellt och särskilt inom byggupphandling. Därefter ges en översiktlig bild av pågående utvecklingsarbete med koppling till byggupphandling, och slutligen diskuterar jag utvecklingsmöjligheter och vilken roll som forskningen om byggupphandling skulle kunna ha i sådana processer.

ProcSIBE

Sedan 2014 samarbetar många av forskarna inom byggupphandling inom ramen för den nationella starka forskningsmiljön ProcSIBE, Procurement for Sustainable Innovation in the Built Environment (på svenska: Upphandling för ett hållbart och innovativt samhällsbyggande). Samarbetet i ProcSIBE har en bas i temagrupp Byggprocess och förvaltning inom Sveriges Bygguniversitet och samlar forskare inom byggupphandling vid Chalmers, KTH, Lunds universitet och Luleå tekniska universitet, samt statsvetenskap vid Karlstads universitet. ProcSIBE omfattar både tillämpningsorienterad forskning med fokus på att förbättra och effektivisera byggandet och mer förståelseorienterad problematiserande forskning. Fram till 2021 har ProcSIBE en grundfinansiering om totalt 25 mkr från Formas som över tid uppskattningsvis har tredubblats genom kompletterande finansiering från framför allt Trafikverket och andra Formasutlysningar, men också bland annat Construction Climate Challenge, Stockholms Stad, Mistra, Centrum för Management i Byggsektorn (CMB) och Svenska Byggbranschens Utvecklingsfond (SBUF).

ProcSIBE startades för att möta ett ökat intresse generellt i samhället och politiken för upphandling som drivkraft för innovation och hållbarhet. Vi såg också ett behov av att utveckla forskningen om byggupphandling från ett fokus på enskilda projekt till att också behandla projektövergripande strukturer, intern organisering på beställarsidan och den offentliga och politiskt styrda kontexten. Men bakgrunden var inte bara att forskarna såg ett behov av mer forskning inom delvis nya områden, utan också att vi ville skapa ett samarbete mellan små forskningsgrupper vid olika lärosäten som skulle kunna leda till ett bättre utnyttjande av de samlade forskningsresurserna. Vi upplevde också att det var svårt att nå ut med våra resultat till sektorns beställare och att metodutvecklingen inom området inte gick framåt. Om det inte finns branschaktörer som driver utveckling på ett mer systematiskt sätt och är intresserade av samverkan med forskning blir

det svårare att både motivera och finansiera forskning, särskilt tillämpningsorienterad sådan. I förlängningen kommer forskarna då att ägna sig åt annan behovsmotiverad forskning eller åt mer teoretiskt orienterade frågeställningar. Vi såg alltså en risk att kunskapen om byggupphandling vid de tekniska högskolorna skulle försvagas.

Avsikten var att ProcSIBE skulle vara en plattform för forskare att samverka med det omgivande samhället, framför allt offentliga beställare och myndigheter. Att all forskning om byggupphandling på de tekniska högskolorna fanns samlad på en plats skulle göra det lättare för branschen att relatera till forskningen. Jag kommer att återkomma till våra erfarenheter, men först ger jag en kort summering av viktiga förutsättningar för lärande i byggsektorn.

Förutsättningar för lärande i byggsektorn

Projektbaserade företag och industrier har andra förutsättningar och utmaningar när det gäller lärande och innovation än mer kontinuerliga verksamheter. De unika produkterna, osäkerheten, mängden aktörer och de temporära relationerna skapar ett stort koordinations- och kommunikationsbehov. Mycket av denna koordination löses implicit genom en hög grad av standardisering på branschnivå. Tekniska komponenter, byggnadsdelar och arbetssätt är i stor utsträckning standardiserade, men också kontrakt, roller och processer. Om alla aktörer gör ungefär samma sak i alla projekt och vet ungefär vad de andra gör och var ansvarsgränserna går behöver de inte kommunicera lika mycket för att samordna sina respektive insatser. Att införa nya arbetssätt i projekt kan alltså liknas vid att skriva i sand – man får lägga mycket kraft på att förändra ett etablerat system och nästa gång är det ett nytt projekt med nya medverkande som förväntar sig att jobba som vanligt.

Det är svårt att arbeta systematiskt med kunskapsutveckling och innovation under sådana förutsättningar – särskilt för leverantörerna som lämnar anbud på många kontrakt men aldrig vet vilka de kommer att få och i vilken mån nya metoder och kompetenser kommer att vara möjliga att tillämpa. De kan påverka genom samtal med beställare på branschnivå eller genom att avstå från att lämna anbud på vissa typer av kontrakt – vi ser exempelvis att projekt görs om till samverkansprojekt eftersom det attraherar fler anbudsgivare än traditionella fastpriskontrakt – men det

är strategier med indirekt och osäkert utfall.

Långsiktiga beställare med stor upphandlingsvolym har större möjligheter att förändra arbetssätt på branschnivå, delvis genom att de kan påverka även andra beställare. Byggnadsstyrelsen hade tidigare en sådan roll i svenskt byggande och tog fram många projekterings- och upphandlingshjälpmedel. Trafikverket har en stor upphandlingsvolym och driver utvecklingsarbete inom upphandling, men huvudsakligen utifrån de egna behoven. I en färsk internationell studie av klimatkrav i anläggningsprojekt såg vi många exempel på att mindre grupper av kompetenta och dedikerade individer i stora offentliga beställarorganisationer hade arbetat målmedvetet med att successivt höja krav mellan sina projekt i tio år eller mer. Man kommunicerade sina avsikter med branschen och arbetade mycket med utbildningar och att ge stöd till projektens leverantörskedjor. Men beställare har sällan den här typen av långsiktiga strategier, delvis för att de byggande delarna av organisationerna är decentraliserade och de projektövergripande utvecklingsresurserna små. Kunskapen om ny teknik och nya arbetsformer utvecklas inte främst på organisationsnivån utan genom direkta kontakter mellan individer verksamma i projekten. Det kan vara att personer tar med sig erfarenheter från tidigare projekt till nästa, eller erfarenhetsutbyte mellan projekt med olika medverkande. Vi ser tydligt hur erfarenheter från Öresundsbron har påverkat och vidareutvecklats i projekt som Citytunneln i Malmö, ESS, Västlänken och Varbergstunneln. I Göteborg har Götatunneln haft liknande effekter, och erfarenheter från Västlänkens samverkanskontrakt har spridits inom Trafikverket. Men det är nästan alltid upp till projektledaren och dennes medarbetare vad man vill hämta från tidigare projekt. Generellt finns ofta ett glapp i beställarorganisationer, där ledningen inte har den kunskap som krävs för att besluta om långsiktiga strategier av mer operativ karaktär medan medarbetarna på projektnivån har hög autonomi och bara ansvarar för att uppnå målen i enskilda projekt. Utan att förändra projektledarens uppdrag och kommunikationen mellan nivåerna är det alltså svårt för en beställare att driva långsiktig utveckling.

Upphandlingsstrategi och beställarorganisation

Ett exempel på behovet av intern samordning och organisatoriskt lärande är utvecklingen av nya samverkansformer i byggandet. Kompetens, ambitionsnivåer och arbetsformer varierar stort mellan olika projektledare, samtidigt som de

använder sig av ungefär samma begreppsapparat för att beskriva sina mål och modeller. Detta skapar risker och osäkerhet, inte minst för leverantörer som inte kan ställa krav på eller utvärdera beställarens kompetens och attityder. För att driva på kunskapsutvecklingen inom området har flera aktörer i svensk byggsektor engagerat sig i den svenska kommittén för att ta fram en ny standard, ISO 44001 för Ledningssystem för affärsrelationer i samverkan. Standarden kan användas i enskilda projekt men det största värdet ligger i att den beskriver vilka system och resurser som en organisation behöver ha på plats för att leda, stödja, följa upp, utvärdera och kontinuerligt förbättra hur organisationen fungerar i sina samverkansrelationer. Det blir då tydligt att riktigt bra samverkan ofta kräver förändringar även i den permanenta organisationen, exempelvis av ledning, stabsfunktioner, utbildningsprogram, belöningsstrukturer och IT-system.

Behovet av närmare kopplingar mellan projekten och organisationsnivån inom beställarorganisationer aktualiseras också ofta av nya regler eller teknisk utveckling. Ett område där kontraktsrelaterade frågeställningar regelbundet lyfts av tekniska specialister är bergbyggande, där både praktiker och forskare sedan länge sett ett behov av att förändra upphandlingsstrategierna för injekteringsarbeten när täthetskraven skärps och bergrummen byggs i komplex urban miljö och inte i urberg på landsbygden. För tunnelbyggande utvecklas nya kontrakt på internationell nivå, och teknikutvecklingen skapar nya förutsättningar för att bedöma och beskriva geotekniska förhållanden. Men för att se behovet och identifiera möjliga kontraktuella lösningar behövs den tekniska kunskapen. Andra exempel finns på miljöområdet, där det idag framför allt är klimatkrav i upphandling som diskuteras. Här vill många gärna ha funktionskrav eller direkta krav, alltså krav eller incitament som går direkt på utsläppsnivåerna och där leverantörerna ges frihet att välja lösningar. Men vår globala studie visade tydligt att detta inte självklart är det bästa sättet att få snabba resultat i en projektbaserad sektor. Utmaningarna var många: att tiden och kompetensen i ett projekt är begränsad, att funktionskrav bara uppmuntrar till lärande inom ett projekt och inte mellan projekt och att transaktionskostnaderna lätt blir höga när man ska beräkna referensnivåer för klimatpåverkan som också behöver justeras när förutsättningarna förändras. Anbudskostnader kan öka och konkurrensen minska, och skarpa krav med stor potentiell vinstpåverkan medför risker för spekulation och kräver omfattande system för uppföljning. I flera länder, exempelvis Sverige, fann vi att

materialtillverkare och andra aktörer längre ut i värdekedjan inte involverades på grund av tidsbrist i projekten. Beräkningar av klimatpåverkan tog också resurser från arbetet med att identifiera besparingsmöjligheter, och det var svårt att sätta rätt nivåer för incitament. En slutsats vi drog var att det i en projektbaserad sektor kan vara effektivare att ställa vissa tekniska baskrav och skärpa dem över tid baserat på långsiktiga dialoger direkt med materialtillverkare. Det är också bra om de begränsade utredningsresurserna kan fokuseras på att påverka de stora utsläppskällorna, ofta stål, cement och masstransporter. Och utbildning är viktigt, för om ingenjörerna vet hur utsläppen kan minskas kanske det går att undvika administrativt krävande incitament. En avgörande framgångsfaktor var också att det fanns ett nära samarbete mellan beställarens miljöspecialister, projektledare och inköpsansvariga.

Gemensamt för klimatpåverkan och bergbyggande var att samverkanskontrakt ofta uppfattades som den mest effektiva upphandlingsstrategin, eftersom man såg ett stort värde i att kunna involvera olika kompetenser i att hantera risker och optimera konstruktioner. I Storbritannien har exempelvis Anglian Water arbetat mycket framgångsrikt med att minska både klimatpåverkan och kostnader genom långsiktiga och omsorgsfullt designade samverkansavtal med leverantörer. Men som arbetet med ISO-standarden visade kräver sådan samverkan också anpassningar av beställarorganisation. Detsamma gäller för implementering av alternativa upphandlingsstrategier för bergbyggande och klimatkrav, där specialister har en central roll. Det finns heller inga eviga sanningar – nya digitala verktyg kan minska transaktionskostnaderna, nya lagar kan tillkomma, leverantörernas kompetens kan öka och nya domar kan förändra tolkningen av upphandlingsreglerna. Ett mer strukturerat lärande förutsätter alltså långsiktiga, projektövergripande strukturer som besitter tillräcklig kunskap om det system man försöker förändra. Här har jag exemplifierat med bergbyggande, klimat och samverkan, men det hade lika gärna kunnat vara digitalisering, industrialiserat byggande, arkitektonisk gestaltning, skatteregler eller arbetsmiljö.

Vilket utvecklingsarbete pågår idag?

Vilket utvecklingsarbete med koppling till byggupphandling pågår då idag och i vilken mån borgar det för bredare lärande och förändring? Tidigare pekade jag på att stora beställare har förutsättningar att driva utveckling men att få om ens någon

tar en sådan roll idag. Ett undantag är Trafikverket, som jag återkommer till nedan. En annan möjlighet är att organisera utvecklingsarbete på branschnivå, antingen genom enskilda myndigheter och organisationer eller genom samverkan mellan olika aktörer. I tabell 1 ges en översikt över utvecklingsarbete med koppling till byggupphandling som idag utförs av ett antal centrala aktörer i sektorn. Tabellen är huvudsakligen baserad på information på hemsidor och syftet är inte att vara heltäckande utan att illustrera tendenser. Samarbeten på kommunal och regional nivå ingår exempelvis inte, och ett antal forskningsprojekt och centrumbildningar listas bara.

Upphandling nämns allt oftare som ett centralt instrument för att uppnå olika politiska mål. Vi kan också konstatera att utöver föreningen Byggherrarna och ISO-kommittén för affärsrelationer i samverkan (och rutinmässiga uppdateringar av existerande upphandlingsstöd) fokuserar de flesta av utvecklingsinitiativen i tabellen på avgränsade mål som klimatpåverkan, energieffektivitet, innovation, sysselsättning, cirkulär upphandling, god gestaltning, motverka ekonomisk brottslighet och att underlätta för utländska företag att komma in på den svenska marknaden. Syftet är ofta att ta fram vägledningar och kravbibliotek och kopplingen till de generella upphandlingsstrategier som formar implementeringskontexten är otydlig. Men i praktiken är det samma organisationsenheter på både beställar- och leverantörssidan som ska hantera alla målområden, inklusive synergier och målkonflikter. Och med rätt kombination av upphandlingsstrategi och beställarkompetens ökar förutsättningarna att uppnå de flesta mål. En dåligt anpassad strategi som skapar konflikter och låsningar kan på motsvarande sätt försvåra inom många områden. Genom att fokusera utvecklingsarbete på ett enskilt mål finns alltså en risk att sila mygg och svälja kameler: man missar de stora utvecklingsmöjligheterna och fastnar i rekommendationer och hjälpmedel som ligger snävt inom målområdet. Det borde finnas mycket att vinna på att samla utvecklingsarbetet inom olika delområden och koppla det till bredare, generella utvecklingsprojekt där även kunskap om upphandlingsstrategier och implementeringskontexten är en central del.

Tabellen visar också att det finns många organisationer som engagerar sig i frågor som på något sätt berör upphandling, men att de resurser som läggs på varje initiativ är ganska begränsade. De flesta av organisationerna har liten egen

kompetens och mycket av utvecklingsarbetet bedrivs i projektform genom konsulter. Många gånger är det också fråga om nätverkssamarbeten, där intresserade individer engagerar sig i utvecklingsarbete i mån av tid och intresse. Det finns dock studier som visar att organisationernas små utvecklingsresurser i bästa fall räcker för att individer ska kunna tillföra kunskaper och påverka innehållet i de rapporter och verktyg som tas fram, men mer sällan till att implementera resultaten i den egna organisationen. Att utvecklingsarbete inom samma sakområde bedrivs parallellt inom ramen för ett flertal olika initiativ kan alltså öka kunskapen hos ett större antal direkt involverade personer men är ingen garanti för bredare implementering. Parallella processer utan samordning kan också leda till motsägande resultat som kan försvåra bredare genomslag.

Tabell 1: Översiktlig genomgång av branschutvecklingsinitiativ med fokus på upphandlingsfrågor.

Organisation, medlemmar/huvudman, mm	**Fokus på utvecklingsarbete inom upphandling**
Anläggningsforum. Trafikverksdriven samverkan med Byggföretagen och Innovationsföretagen	Mallar för upphandling, riskkostnader, marknadsdialog, alternativa utföranden, klimatkrav, sund konkurrens mm.
BeBo och Belok. Nätverk för offentliga och privata fastighetsägare inom bostad (BeBo) och lokaler (Belok). Inrättade och delvis finansierade av Energimyndigheten	Teknikupphandling och demonstrationsprojekt inom energi. Kravspecifikationer för stöd vid upphandling. Huvudsakligen nätverk för experter med ansvar för energifrågor.
Boverket	Regeringsuppdrag att främja god gestaltning i offentlig upphandling. Riksarkitekt. Sedan 2019 samarbete med Upphandlingsmyndigheten att ta fram webbstöd för upphandling för god gestaltning. Bl a vårdmiljöer. Underlätta för utländska byggföretag på bostadssidan.

Byggandets kontraktskommitté, BKK. Representanter för olika parter i byggandet.	Ansvarar för standardavtalen AB, ABT och ABK. Sedan 2015 pågår arbete med att revidera AB04 och ABT 06.
Byggföretagen: bransch- och arbetsgivarorganisation för bygg-, anläggnings- och specialföretag.	Sund konkurrens och schyssta byggen; ett förändringsarbete för sund konkurrens i samverkan med aktörerna i och omkring sektorn, Färdplan 2045 (klimat), Anläggningsforum, BKK, mm
Byggherrarna. Förening för offentliga och privata byggherrar.	Utskott för Regelverk och Samverkan med underavdelningar för nya upphandlingsformer (NUG) samt LOU. Utveckling av bl a vägledning för självkostnader i löpanderäkningsavtal samt mallavtal för affärsrelationer i samverkan. Kurser i samverkan/partnering. Medverkar i bl a BKK, ISO 44001, BeBo, Belok, även i arbete kring arbetsmiljö och ekonomisk brottslighet.
Centrum för Management i Byggsektorn (CMB), Chalmers.	Nätverk inom Partnering och Innovation med koppling till forskning. Huvudsakligen erfarenhetsutbyte men CMB har också forskningsmedel.
IVL Svenska Miljöinstitutet	Medverkar i många utvecklingsprojekt på miljösidan, särskilt inom klimatkrav.
Innovationsföretagen. Bransch- och arbetsgivarorganisation för bl a arkitekt- och teknikkonsultföretag	Visst engagemang i utveckling inom konsultupphandling, men mindre än föregångaren STD.
Installationsföretagen. Bransch- och arbetsgivarorganisation	Medverkar i BKK och andra branschinitiativ.

Konkurrensverket. Tillsynsmyndighet inom konkurrens och upphandling	Finansierar viss forskning, bl a rapport om entreprenadupphandling 2014 som ligger till grund för TRVs upphandlingsstrategi.
RISE	Utvecklingsarbete inom innovationsupphandling, men inte generell byggupphandling.
Samverkansforum. Nätverk för statliga byggherrar och förvaltare.	Inrättat av regeringen 2001, men medverkan är frivillig. Har medlemsnätverk inom Regler och avtal men inget aktivt utvecklingsarbete.
SIS kommitté TK 593 för ISO 44001 Ledningssystem för affärsrelationer i samverkan.	Representanter för beställare, entreprenörer, teknikkonsulter, universitetssektorn samt projektlednings/partneringkonsulter. Utveckling av ISO-standarden 44001 Kurser i samarbete med Byggherrarna. Vägledningar.
Sveriges Allmännytta (tidigare SABO)	Byggherreråd. Har utvecklat ny form av ramavtal för typhus (Kombohus) Ramavtal för varor och tjänster, även konsultstöd (HBV) Öka antalet utländska leverantörer Digitaliserade miljö- och klimatkrav (Allmännyttans klimatinitiativ)
Sveriges kommuner och regioner SKR/ Offentliga fastigheter (tidigare UFOS). Medlemmar: SKR, FortV, Samverkansforum genom Specialfastigheter och SFV.	Offentliga fastigheter: FoU-fond, ca 2 mkr/år. Rapporter och vägledningar för upphandling av driftskontrakt anläggning, beläggningsarbeten, förvaltningstjänster (Aff) och konsulttjänster. SKR övrigt: Ramavtal för typhus och förskolor.
Trafikverket	Omfattande utvecklingsarbete och forskningssamarbete inom inköp/upphandling med utgångspunkt i avd för Inköp och logistik. Bl a konkurrensfrågor, inköpsutveckling,

	klimatkrav, sociala krav, innovationsupphandling, produktivitet, samverkan, driftskontrakt, konsultupphandling.
Upphandlingsmyndigheten. Stödmyndighet för offentlig upphandling	Kunskapsbas inom LOU och inköpsutveckling. Bygg är ett av flera fokusområden. Generella uppdrag inom bl a innovationsupphandling och sysselsättningskrav. Regeringsuppdrag inom klimatpåverkan av byggande samt arkitektur/gestaltad livsmiljö (i samverkan med Boverket). Kriteriedatabaser med miljöinriktning, även för badhus mm.
VTI	Har tidigare haft vissa resurser inom upphandling, men inte sedan något år.
Forskningsprojekt/program	ProcSIBE, Smart Built Environment, Mistra Carbon Exit, Mistra Inframaint, Viable Cities, InfraSweden, BBT, Grön Bostad.
Centrumbildningar, föreningar mm	IQ Samhällsbyggnad, Informationscentrum för hållbart byggande/Sustainable Innovation, Renoveringscentrum, Swedish Lifecycle Centre, SGBC Swedish Green Building Council, Centrum för vårdens arkitektur, BIM Alliance, Svensk Byggtjänst, Svenskt Projektforum

Forskningens roll i systemet

Vilken roll skulle forskningen om byggupphandling kunna ha i systemet för lärande i branschen? För det första kan man konstatera att företag och andra branschaktörer samverkar med forskning av många olika skäl, och att målsättningen att direkt implementera resultaten ofta inte är viktigast. Andra vanliga drivkrafter är att man vill ha tillgång till spetskunskap via de nätverk som skapas i anslutning till forskningsprojekt, kunna erbjuda nuvarande och potentiella

medarbetare att delta i sådan forskningsmedverkan, stödja universitetsmiljöer som utbildar studenter med viss kompetens samt att skapa en positiv bild av organisationen. Alla former av samverkan är emellertid mindre utvecklade inom områden som upphandling, ledning och organisation än inom teknikforskning. Över tid har ProcSIBEs etablerat ett samarbete med Trafikverket, framför allt med avdelningen för Inköp och Logistik. Det började med några mindre uppdragsprojekt till seniorforskare och har utvecklats till en bred och långsiktig samverkan som involverar ett flertal doktorander. Programmets storlek har lett till att Trafikverket har tillsatt en central styrgrupp under ledning av en strateg med forskarutbildning inom upphandling och byggprocessfrågor. ProcSIBEs forskare har genomfört systematiska uppföljande studier av Trafikverkets projekt och även tagit in erfarenheter från leverantörssidan och infrastrukturbyggande i andra länder. Alla forskningsprojekten presenteras vid årliga uppföljningsseminarier. Successivt har Trafikverkets verksamhetsområden blivit alltmer involverade och forskningsprojekt med andra utförare än ProcSIBE har också integrerats. Nyligen har Trafikverket initierat ett projekt i samverkan med Akademin för ekonomistyrning i staten (AES) vid Stockholms Universitet för att utveckla den interna organisationen av inköpsarbetet. ProcSIBEs kunskaper om byggupphandling kan då integreras med AES generella kunskap om styrning i offentlig sektor, vilket kan bidra till att öka förståelsen av hur samarbetet mellan inköpsfunktioner, projekten och sakområdeskompetens kan stärkas inom Trafikverket. ProcSIBEs samarbete med Trafikverket visar tydligt att långsiktig samverkan med forskning har ett värde för praktiken, och då inte bara genom att leverera den kunskap som Trafikverket uttryckligt efterfrågar utan också genom att forskarna kan lyfta andra frågor som inspireras av teoretiska perspektiv eller annan forskning. Erfarenheterna visar också att det är viktigt med så kallade gränsgångare, alltså personer som kan brygga över mellan forskningsvärlden och praktiken. Våra trafikverksdoktorander kommer så småningom att kunna ta sådana roller.

ProcSIBE har även många projekt med inriktning mot husbyggande, men här har vi inte den typ av utvecklingssamverkan som nu finns med Trafikverket. En anledning är att Trafikverket har egna resurser för forskning och utveckling, och ProcSIBEs nationella samordning passar också en nationell aktör som Trafikverket. De offentliga beställarna på hussidan är splittrade i närmare 300 kommuner och ett

tjugotal regioner. Särskilt hos de stora kommunerna är ansvaret för upphandling av byggprojekt ofta uppdelat på ett antal tekniska förvaltningar och kommunala bolag. Det saknas också i stort sett politiska direktiv till statliga beställare för att driva utveckling när det gäller generell kunskap inom byggupphandling. En organisation som Samverkansforum, som är inrättad av regeringen för att samla statliga byggherrar och skulle kunna ha en viktig roll i branschutveckling, har själv efterfrågat tydligare styrning. Det man brukar kalla avnämarsidan är alltså fragmenterad och ofta underbemannad.

En annan aspekt är att det i praktiken är svårt för forskare att lägga mycket tid på tillämpningsnära aktiviteter om man ska kunna uppfylla de krav på vetenskaplig publicering som ställs av finansiärerna och universiteten. Detta innebär att det kan finnas behov av intermediärer som kan arbeta med forskningsbaserad utbildning, utredningsarbete och konsultverksamhet för att forskningsresultaten ska nå ut. Här är det intressant att gå tillbaka till tabellen och konstatera att varken RISE eller VTI har forskningsresurser inom byggupphandling. Upphandlingsmyndigheten har också små resurser och sin huvudsakliga kompetens inom inköp, upphandlingsjuridik och miljökrav. Idag finns ingen aktör i branschen, inte ens Trafikverket, som bedriver en systematisk omvärldsbevakning av den internationella utvecklingen av upphandlingsstrategier och kontrakt inom byggandet.

Hur går vi vidare?

I den här texten har jag pekat på att upphandling som styrmedel generellt har fått ökad uppmärksamhet under senare år, men att detta inte självklart har ökat byggsektorns förmåga att arbeta långsiktigt för att nå olika mål genom upphandling. Framför allt har jag lyft två frågor: dels att det finns ett behov av organisatoriska förändringar och ofta också resursförstärkningar på beställarsidan och dels att initiativ för att utveckla upphandling som medel för att uppnå avgränsade mål behöver kopplas till generell kunskap, och helst också forsknings- och utvecklingsarbete, inom byggupphandling.

Ett möjligt scenario är att utvecklingen framöver i högre grad kommer att drivas av hållbarhetssidan medan de traditionella effektiviseringsfrågorna blir fortsatt viktiga men underordnade hållbarhetsmålen. Hållbarhetsagendan står närmare dagens

politiska mål vilket ökar förutsättningarna att få upp upphandlingsfrågorna på strategisk nivå såväl i beställarorganisationerna som i samhället generellt. Här kan vi också lägga in kvalitetsaspekten: de omfattande utförandefelen som Boverket nyligen har utrett leder till både höga kostnader och minskad resurseffektivitet.

För att komma vidare i en förändringsprocess skulle det även behövas en bättre förståelse och en kvalificerad diskussion av implementeringsförutsättningar och långsiktiga utvecklingsprocesser med koppling till upphandling i samhällsbyggandet: Vem ska driva utveckling och ansvara för omvärldsbevakning? Hur kan utvecklingen kopplas till forskning? Vilken roll ska de statliga fastighetsägarna ha? Boverket och Upphandlingsmyndigheten? Behöver vi nya organisationer? Kan vi hitta sätt att bättre samordna olika initiativ inom samma område? Paraplyorganisationer? Vilka styrmedel fungerar i den decentraliserade och fragmentiserade svenska kontexten? Vilka interna resurser behöver aktörer för att tillgodogöra sig ny kunskap och var ska informationen finnas för att de som behöver ska hitta dem? Hur ska systemet för att förvalta kriteriedatabaser och andra hjälpmedel över tid se ut? Vi behöver helt enkelt skaffa oss mer kunskap om hur systemet för lärande inom byggupphandling skulle kunna utvecklas för att bli effektivare. Från politisk nivå krävs en beredskap att diskutera och initiera breda och långsiktiga insatser som både skulle kunna integrera utvecklingsarbete inom flera målområden och skapa tillräcklig kritisk massa för att driva förändring.

Referenser

Några öppet tillgängliga rapporter och artiklar som ligger bakom en del av de resonemang som förs i texten.

Om samverkan

Rosander, L., & Kadefors, A. (2019). From project to policy: Implementing a collaborative procurement strategy in a public client organization. In 35th Annual Association of Researchers in Construction Management Conference, ARCOM 2019, Leeds, United Kingdom, 3-5 September 2019. https://www.diva-portal.org/smash/get/diva2:1353247/FULLTEXT01.pdf

Rosander, L. och Kadefors, A. Förtroende och samverkan – en fråga om standarder och system? I *Klokare upphandling. En antologi från den Formasfinansierade starka forskningsmiljön ProcSIBE*, Göteborg: Chalmers tekniska högskola och Karlstads universitet. s. 14-15. https://www.procsibe.se/wp-content/uploads/2018/10/Klokare-upphandling_Antologi-fardig.pdf

Kadefors, A. and Eriksson, P.E. (2015) *Forskningssammanställning Utökad Samverkan/Partnering*. Rapport för Trafikverket. https://www.procsibe.se/wp-content/uploads/2018/04/Forskningsoversikt-Utokad-samverkan-partnering.pdf

Om organisering av byggherrefunktioner

Kadefors, A. (2018) Pratar du inköpingska eller projektledningska? I *Klokare upphandling. En antologi från den Formasfinansierade starka forskningsmiljön ProcSIBE*, Göteborg: Chalmers tekniska högskola och Karlstads universitet, s 8-9. https://www.procsibe.se/wp-content/uploads/2018/10/Klokare-upphandling_Antologi-fardig.pdf

Kadefors, A and Femenías, P. (2014) *Leda innovation i byggherreföretag. En guideline*. Stockholm: Byggherrarna. http://publications.lib.chalmers.se/records/fulltext/202643/202643.pdf

Om klimatkrav

Kadefors, A., Lingegård, S., Uppenberg, S., Alkan-Olsson, J. and Balian, D. (2020). Designing and implementing procurement requirements for carbon reduction in infrastructure construction – international overview and experiences. Öppet publicerad i *Journal of Environmental Planning and Management* https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/09640568.2020.1778453

Kadefors, A., Uppenberg, S., Alkan-Olsson, J., Balian, D., & Lingegård, S. (2019). *Procurement Requirements for Carbon Reduction in Infrastructure Construction Projects: An International Case Study.* Report and Executive Summary. Stockholm, KTH Royal Institute of Technology.

https://constructionclimatechallenge.com/2019/06/13/will-procurement-requirements-be-the-solution-for-carbon-reduction-in-infrastructure-projects/

Om kontrakt och innovationsprocesser i bergbyggande

Kadefors, A. and Bröchner, J. (2015) *Organisering och kontrakt i bergtunnelprojekt – Kunskap i samverkan.* BeFo-rapport 138, Stockholm: BeFo. http://www.befoonline.org/UserFiles/Archive/609/BeFo_Rapport_138_Webb.pdf

Kadefors, A. Olofsson, T. and Ask M. (2019) *Innovation processes and dissemination of research-based knowledge in Swedish rock engineering - experiences in the Trust Geoinfra project.* Befo Report 183. Stockholm: BeFo. http://www.befoonline.org/UserFiles/Archive/1313/BeFo_Report_183_web.pdf

Den kraftfulla handen: Konkurrens som interaktion

Christian Koch, professor Construction Management, Chalmers Tekniska Högskola.

Introduktion - den osynliga handen

Det är ett vanligt antagande att sunda villkor för företag och näringsliv uppstår via fri och öppen konkurrens, som säkerställer en balans mellan utbud och efterfrågan, mellan kund och producent.

Konkurrens förmodas också skapa samma pris för samma tjänst. Antagandet är att oavsett vart man är i landet kommer utlysandet av ett byggprojekt säkerställa det rätta priset genom den konkurrens som uppstår mellan anbudsgivarna. Och att utbud, anbud och prisjämförelser bidrar till detta. Samtidigt är det en vanlig uppfattning att konkurrensen i byggbranschen är ofullständig, svag och behöver förbättras (Konkurrensverket 2018).

Det är därför intressant att undersöka hur svenska byggprojekt presterar, om konkurrensen fungerar och agerar som den osynliga handen (Smith 1797), om handen är svag eller om det kanske är helt andra mekanismer som skapar sund konkurrens. Kan sund konkurrens förstås bättre inom ramen för nätverk, interaktion och samverkan?

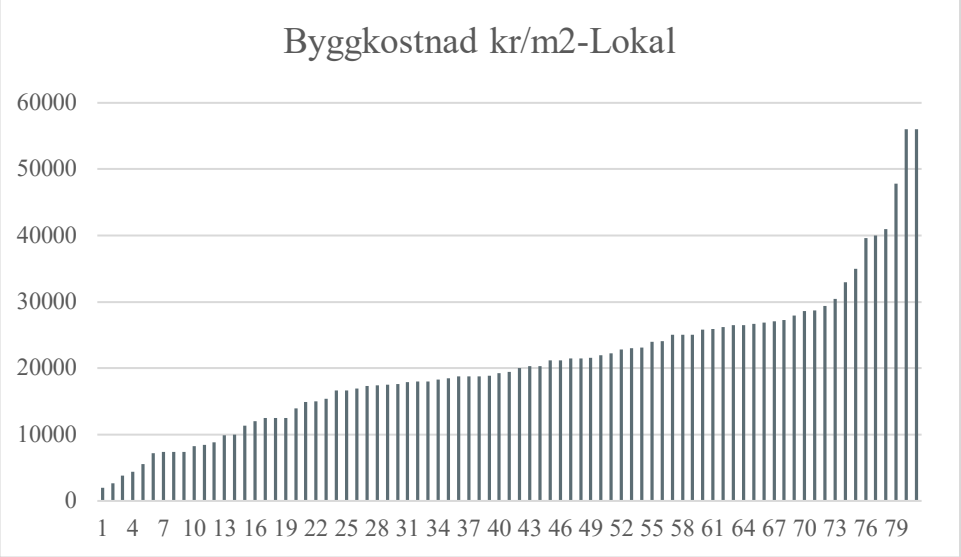
Undersökningen ” Produktivitetsläget i svenskt byggande 2019. Lokaler, Flerbostadshus, Grupphus och Anläggning” (Koch et al 2020) används som underlag för analysen här (och kallas ”undersökningen” i texten). Det krävs återkommande och större mätningar för att verkligen förstå marknaderna i Sverige. Denna undersökning täcker 356 projekt genomförda under 2018 och motsvarar en större del av den totala omsättningen det året. En liknande undersökning gjordes 2013 och 2014. I denna artikel kommer jag att använda delar av undersökningen utan att använda plats för metodbeskrivningar, begränsningar och jämförelser med utlandet. Argumentet utgår även från många kvalitativa studier av bygg- och anläggningsprojekt som här inte kommer att refereras, men som stärker eller försvagar vad man kan läsa ut av data från Koch et al (2020).

Jag kommer använda handslaget som metafor för betydelsen av samverkan och interaktion, som styrande norm för sund konkurrens. Det fysiska handslaget är kanske en hotad praxis, men jag utgår från att även om symbolen/metaforen över tiden ändras, kommer den underliggande strukturen och kulturen finnas kvar.

Läget byggmarknaden i Sverige

Undersökningen av svenska byggprojekt täcker flerbostadshus, lokal, grupphus och anläggning. Den visar intressanta resultat om konkurrensen i Sverige.
Här koncentreras uppmärksamheten på kategorin lokal. Undersökningen täcker 100 lokalprojekt. ”Lokal” förstås som affärslokaler, kontorsbyggnader, hotell och restauranger, industri, verkstad, lagerbyggnader, förskolor, skolor, idrott/rekreationsanläggning inomhus, offentliga lokaler, kyrkor, sjuk- och hälsovård, kraft- och belysningsverk, samfärdselbyggnader (logistikcentrum, resecentrum), och servicehus.

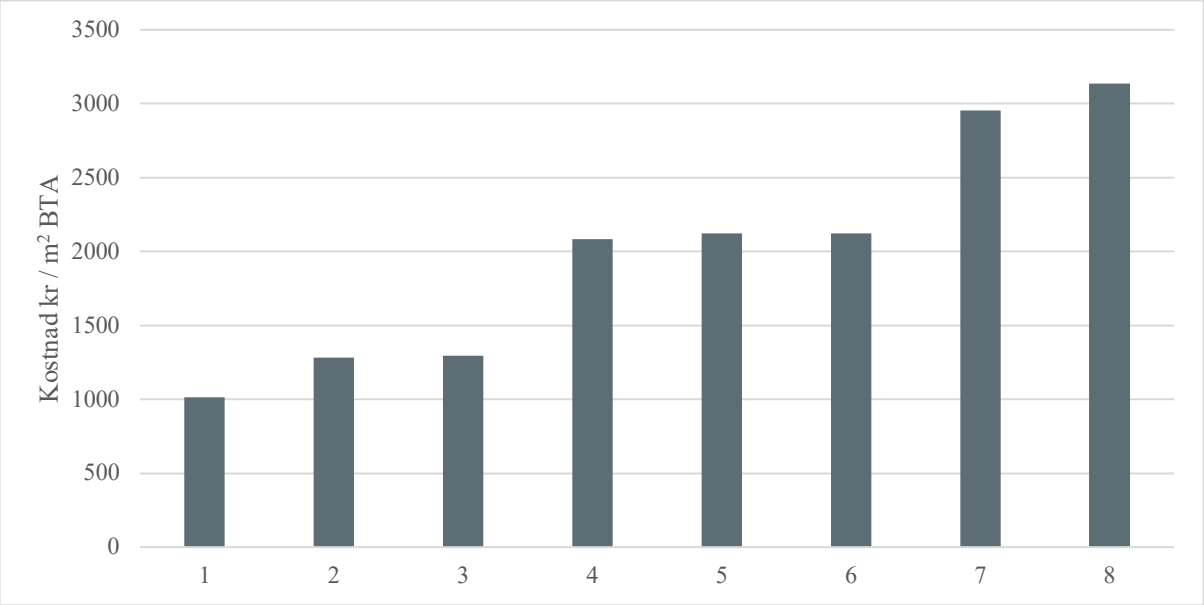
Redan undersökningens täckning ger anledning till reflektion – jaså det är bara möjligt att samla ihop många projekt på det svenska marknad om man sprider sig så pass mycket på olika ”produkttyper”? – kan detta tänkas som en marknad när produktgrupperna är så många? Eller är det många olika marknader?
Kostnadsvariationen på lokalprojekt om man ser på hela Sverige är markant (bara 83 projekt hade angivit dessa data). Två projekt hade mer än 120 000 kr kostnad per kvadratmeter. De övriga hade den spridning som visas nedan - från 5 000 kr/m2 till 55 000 kr/m2. Medelvärdet undantaget de två extrema projekten är 20 663 kr/m2.



När man tittar på denna kostnadsvariation och kommer ihåg definitionen av lokal, tänker man omedelbart – självklart blir variationen stor när man mäter på så olika objekt.

Men vi har gjort en rad detaljanalyser bland annat på industrilokaler och på skolor men också på VVS uppdrag och industriellt framställda flerbostadshus inom bostäder. Och vi finner variationer ner på produkttyp och även de enskilda utförande entreprenader som VVS och EL.

Om vi till exempel tittar på kostnadsvariationen inom EL installationer på skolor får vi tabellen nedan:



Figur: kostnad EL installationer på skolor

När vi kopplar utfallen till vilka skolor det rör sig om, fås tabellen nedan i (vi lyfter bort bland annat en idrottsskola och en skola med idrottshall för att de avviker för mycket från övriga gruppen)

Skoltyp	Elever	BTA	Kostnad /kvm
F-6 skola	330	3325	1283
7-9 skola	150	2700	1296
F-6 skola	350	6000	2083
F-9 skola	670	6500	2123
F-6 skola	450	5100	3137
Medelvärde	325	3938	1654

Tabell: Skolor EL-installationer

Dessa fem skolor är ganska lika varandra med tanke på funktioner. Som det framgår varierar kostnaden för EL-installationer mycket, 145 % från 1283 kr /kvm till 3137 kr /kvm. Faktisk är det inte idrottsskolan, skolan med idrottshall eller ”ikon”-skolan som sticker ut när det gäller kostnaden för EL-installationer. Och den dyraste skola (F-6 skolan) är ganska genomsnittlig i utformning, även mätt i

kvm per elev. (Ikonskolan F-9 har en markant arkitektur, korridorlösa rum och andra ambitiösa element).

Även om beställarna då och då pratar om skolor i världsklass är skolor ändå en relativt standardiserad produkt och branschen har generellt lyckats sänka det genomsnittliga kvadratmeterpriset mellan 2014 och 2018 (Koch et al 2020).
Men skolorna är geografisk spridda och undersökningen hittar stora kostnadsvariationer regionalt., se tabellen över kostnader i SCB's regioner inom lokalprojekt.

	Byggkostnad (kr/m^2 BTA)	Bruttototalarea BTA (m^2)	Antal (st)
Länsregion I (Nord)	19,765	10,000	4
Länsregion II (Mellersta)	19,444	7,000	29
Länsregion III (Syd)	20,000	6,500	11
Stor-Göteborg	18,186	11,425	12
Stor-Malmö	20,538	9,415	10
Stor-Stockholm	24,000	15,000	17
Hela Sverige	20,000	8,600	83

Tabell 1: Byggkostnad regionvis, lokaler N=83 (Koch et al 2020)

I tabellen ses en variation på drygt 25% mellan länsregion I och II åt ena sidan och Stor-Stockholm (inklusive Botkyrka, Järfälla med flera) åt den andra. Region II inkluderar även delvis Stockholms ytterområden (Delar av Stockholms län).
Vi tolkar de relativt små variationerna mellan regionerna som uttryck för att de inte reflekterar de lokala marknader som skolsiffrorna ovan indikerar.

Regionindelningen innebär att man blandar områden med högre kostnader och områden med lägre och ger därför en mindre varierad bild än den som föreligger. Det som däremot framgår tydligt är att det utan tvekan finns ett storstadsfenomen, där till exempel centrala adresser i Stockholm har en egen hög kostnadsnivå, vilket delvis förklaras av lokalisering av huvudkontor för flera stora företag där och andra kontorslokaler.

Reflektion – den svaga handen

Den svenska byggmarknaden är uppenbart inte en samlad marknad. Den osynliga handen är svag. Det blir en fråga om det man ser är en eller flera marknader. Vi ser en blandning av lokala, regionala och nationella spelare (beställare och leverantörer) som erbjuder projekt eller bjuder in till projekt på en lokal marknad och på samma sätt en blandning av vinnare / utförare (uppdragstagare). Vi ser materialleverantörer och maskinuthyrningsföretag med väldig olika styrka och etableringsgrad i olika delar av Sverige. Inköpare i storföretag utmanas ständigt av detta. De stora företagen gör också skolor i glesbygd och mindre städer till exempel. Det är tydligt att SCB's regionsuppdelning inte är tillräcklig till att förstå byggmarknadernas dynamik, men försök att tydligare avgränsa de lokala marknaderna visar att det inte är helt enkelt. Storstadsregionerna drar till sig många aktörer och det präglar marknaderna där. Den relativt sett högre konkurrens jämfört med övriga landet leder inte till reducerade kostnader, tvärtom.

Variationerna stannar inte där. Också produktionen präglas av stor variation. Framförallt ser vi stor variation i nyckelparametrar för slutkostnaden såsom arbets- och ledtider samt störningar.

Man skulle kunna tänka att de stora entreprenadföretag som dominerar de svenska marknaderna skulle fungera som en homogeniserande faktor - att deras standardiserade kalkyler och arbetsmetoder skulle jämna ut skillnader mellan övriga aktörer. Enligt Konkurrensverket står Skanska, NCC, JM och PEAB för 65 procent av de 30 största entreprenadföretagens omsättning (Konkurrensverket 2018). Men det är mer sannolikt att dessa företag anpassar sina anbud till lokala/regionala förhållanden. Kostnaden är olika i olika delar av landet är argumentet.

Det är dessutom en utmaning att entreprenadföretagen konkurrerar på anbud som bygger på ett ofullständigt underlag. Uppdragen består av många olika leveranser från underentreprenörer och materialleverantörer där kostnaden inte är fullt uppljust vid huvudentreprenörens anbudstillfälle.

En annan förhoppning är att utbud, anbud och prisjämförelser bidrar till ökad konkurrens. Lagen om offentlig upphandling täcker runt 50% av lokalbyggena i

undersökningen. Men dessa projekt är inte övertygande mer kostnadssnåla även om skolorna har positiva resultat. Furusten (2015) har även pekat på faran i att LOU tvingar köparen att välja leverantörer som kanske inte är bra samarbetspartners. Han hävdar – kontroversiellt- att om man inte följer lagen får man en möjlighet att välja en leverantör man redan har en bra relation till och som därmed ger en bättre produkt eller tjänst.

Konkurrensverket (2019) hittar en rad andra element i byggmarknaderna som är barriärer för konkurrensen, bland annat bygglovsprocessen. Det finns alltså ganska många mekanismer som är en broms för den osynliga handen, man kan prata om en svag hand. Eller som Puccini säger i sin opera Boheme; *”Che gelida manina - så kall ni är om handen”*.

Samverkan - handslaget

Om det är så att öppen konkurrens är en svag hand, då är det frågan hur kan man skapa en stark hand i byggbranschens marknader? Istället för att som Konkurrensverket och andra aktörer år efter år försöka skapa starka klassiska konkurrensmekanismer finns kanske ett annat spår. Nämligen att undersöka om samverkan och interaktion kan möjliggöra och underlätta för en sund konkurrens. I detta perspektiv är det intressant att analysera de former av samverkan som används i svenska byggprojekt 2018, i Koch et al (2020).

Om vi till exempel mäter samverkan med den klassiska definitionen av konkurrens, kostnaden och värdeproduktion - vad händer då? Återigen använder vi produktion av lokal som exempel. Undersökningen visar att partneringprojekt medför kostnadsreduktion- se tabell:

	Byggkostnad kr/m2 (Medelvärde)			
	Antal	Tillämpade partnering	Antal	Tillämpade inte partnering
Lokaler	23	21819	35	25969

Men partnering är inte bara mer kostnadseffektiv. Också på andra parametrar presterar partneringprojekt bättre än vanliga projekt. Beställarens värdering av entreprenörens prestation är markant bättre som de två följande diagrammen visar. Både under själva byggprocessen och i efterhand.

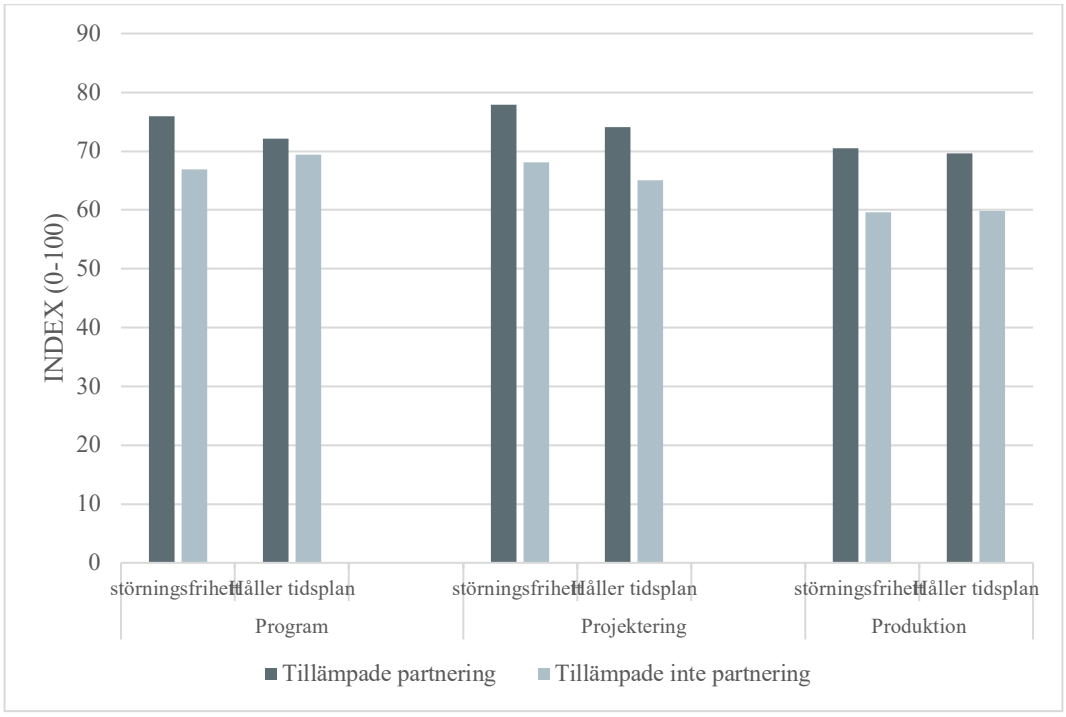


Diagram: Störningsfrihet och tidplanhållning i partnering projektskeden (program, projektering produktion), lokaler (Koch et al 2020).

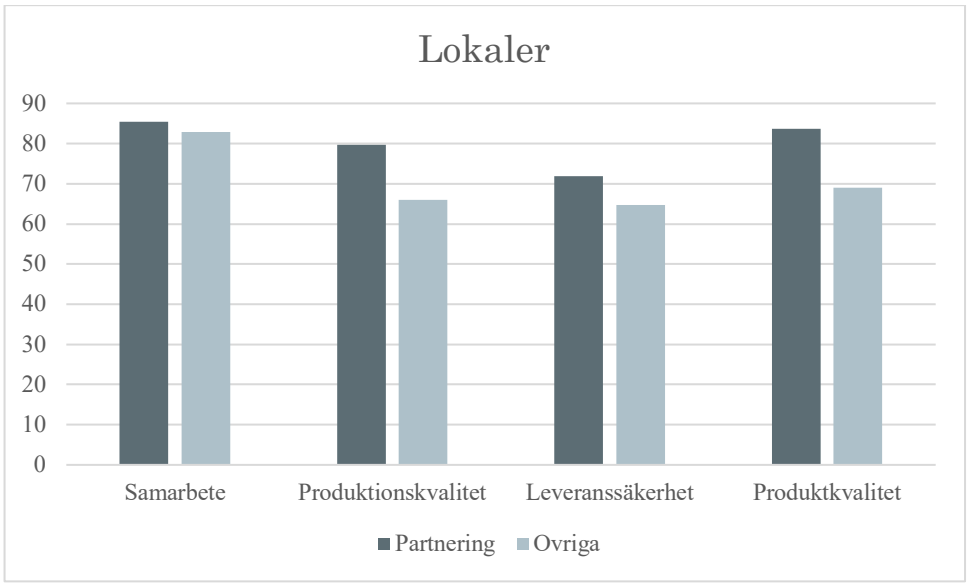


Diagram: Beställarens värdering av entreprenörens performance. Nöjdhedsindex (Koch et al 2020).

Beställarens nöjdhet är högre med partnering än vid vanliga kontraktsformer när det gäller samarbete, produktionskvalitet, leveranssäkerhet och produktkvalitet. Undersökningen visar även intressanta resultat när det gäller interaktionen mellan aktörerna. Partnering (samverkansform) och totalentreprenad (kontraktsform) är interaktionsformer som inte bara betalar sig utan också ger nöjda kunder och leverantörer mätt i siffror (Koch et al 2020).

Perspektivet i denna form av undersökning är en vassare jämförelse av data för prestanda. Detta kräver som tidigera nämnts återkommande och större mätningar än föreliggande som ”bara” täcker 356 projekt. Vid undersökningen i 2013 var aktörerna mer missnöjda med samverkansformen partnering och värderade att kostnaderna blev högre. 2014 värderades kostnaderna vara likvärdiga de vid traditionell entreprenad men den totala nöjdheten var högre.

Dessa resultat avspeglar en sund form av konkurrens där samverkan (handslaget) kan uppvisa resultat som totalt är bättre än vanliga projekt.

Diskussion - den starka handen

Med stöd i undersökning har jag försökt att argumentera för att en tät interaktion och samverkan på den lokala marknaden är den starka handen. Konkurrens genom den osynliga handen är inte bara svag utan verkar heller inte alltid som det är tänkt. Och då behöver den kompletteras med initiativ som kompletterar den.

På den svenska byggmarknaden och inom marknadens många delmarknader är relationer och interaktioner styrande för leveranserna. Detta understryker att sund konkurrens är avhängig av beteende, av etik och moral såväl som av renodlade ekonomiska mekanismer. Normer och lagstiftning får mycket större betydelse inom en sådan konkurrens, varför de har en möjlighet att ”tränga igenom” de lokala relationerna och kan ersätta den perfekta konkurrensen. En lokal svag konkurrens riskerar annars kanske at bli styrd av problematiska mekanismer.

Dessutom är de offentliga aktörernas beteende centralt. Hinner de att hantera LOU på ett vettigt sätt eller kommer det att gå som Furusten (2015) argumenterar? Det finns (stora) risker att lagstiftningen leder till fel beteende. Enligt en enkät täckande hela byggbranschen i Sverige som Konkurrensverket genomförde i december 2018

tror 49 procent av de som är verksamma inom byggbranschen att det finns karteller inom den egna branschen och 71 procent tror att det förekommer korruption (Konkurrensverket 2019).

Sedan är frågan även vad som händer när ny efterfrågan uppstår och utvecklas, som exempelvis miljömärkning av byggnader och produktion enligt cirkulära principer. Nya tjänster bjuds ut och nya kunder etablerar sig. Här finns också exempel på den starka handen, alltså att samverkan och relationer är avgörande för att någon etablerar sig om utbjuder (beställare), andra som leverantörer. Här kan man verkligen se en marknad ”in the making” och betydelsen av social interaktion (Callon 2017).

Konklusion

Med hjälp av data och andra resultat från svenska byggprojekt har jag konstaterat att konkurrensen, den osynliga handen, är svag i byggbranschen, medan den synliga handen är vårt kraftigaste verktyg för en sund konkurrens, alltså användningen av samverkan på ett balanserat sätt. Detta är varken en invitation till slarv eller oegentligheter. Att bygga på interaktion kräver starka normer och en kultur som automatisk sätter gränser för rätt och fel. Och om kulturen inte räcker då måste en motsvarande samverkan mellan bransch och stat om lagstiftning och tillämpning gå in.

Här har jag försökt att visa med siffror hur marknaderna fungerar i nuläget och varför tät samverkan är överlägsen som produktionsform. Det krävs dock mycket mer forskning för att stödja ökad sund framtida konkurrens. Även forskningen har ett ansvar för en konkurrensutsatt och väl fungerande samhällsbyggnation.

Referenser

Callon M. (2017) L'Emprise des Marchés: Comprendre leur Fonctionnement pour Pouvoir les Changer, La Découverte.

Furusten S (2015) Dåliga kunder gör bra affärer! - Ett dilemma i offentlig upphandling. Liber. Stockholm.

Koch C., Shayboun M., Manés A. & Nordlund T. 2020. Produktivitetsläget i svenskt byggande 2019. Lokaler, Flerbostadshus, Grupphus och Anläggning. SBUF. Chalmers Tekniska Högskola och Rotpartner. Göteborg.

Konkurrensverket (2018): Konkurrensen i Sverige 2018. Rapport 2018:1 Konkurrensverket. Stockholm.

Konkurrensverket 2019: Konkurrensverkets konkurrens- och upphandlingstillsyn 2018. Konkurrensverket. Stockholm.

Rinkinen J., Shove E., Marsden G. (2020): Conceptualising Demand -A Distinctive Approach to Consumption and Practice. Routledge. Abingdon

Förutsättningar för socialt ansvarsfulla byggupphandlingar

Stefan Olander, universietslektor, Radhlinah Aulin, universietslektor och Anne Landin, professor Avdelningen för Byggproduktion, Lunds Universitet.

Introduktion

Sociala frågor uppmärksammas allt mer vid styrning av leverantörskedjor, vilket inte minst gäller byggbranschen. Det finns både krav från beställare till entreprenörer men även krav som gäller entreprenörens upphandling av underentreprenörer och materialleverantörer. Här får upphandlingsprocessen en tydlig roll då det är här som kravställningen ska göras och därmed främja utvecklingen av ett ökat socialt ansvarstagande i byggbranschens leverantörskedjor. Socialt ansvarstagande är dock ett brett begrepp. Kopplat till byggarbetsplatsen kan aspekter såsom yrkesarbetares rättigheter, arbetsrättsliga villkor och arbetsmiljö ligga inom ramen för socialt ansvarstagande. ISO 26000, Vägledning för socialt ansvarstagande, definierar socialt ansvarstagande som följer:

”Socialt ansvarstagande är nära kopplat till hållbar utveckling. Eftersom hållbar utveckling handlar om ekonomiska, sociala och miljömässiga mål, gemensamma för alla människor, kan det användas som en sammanfattning av samhällets förväntningar. Organisationer som vill agera ansvarsfullt behöver beakta de förväntningarna. Därför bör en övergripande målsättning för en organisations sociala ansvarstagande vara att bidra till hållbarutveckling” (ISO 26000).

Vid offentlig upphandling har de sociala aspekterna tydliggjorts under de senaste åren, inte minst i EU:s direktiv från 2014 där det i artikel 37 anges att (2014/24/EU):

”I syfte att på ett lämpligt sätt integrera miljö-, social- och arbetsrättsliga krav i offentliga upphandlingsförfaranden är det av särskild vikt att medlemsstater och upphandlande myndigheter vidtar relevanta åtgärder för att säkerställa efterlevnaden av de miljö-, social och arbetsrättsliga skyldigheter som är tillämpliga på den ort där byggentreprenaden utförs eller tjänsterna tillhandahålls

och som följer av lagar, författningar, dekret och beslut både på nationell nivå och unionsnivå, samt av kollektivavtal, förutsatt att dessa bestämmelser och deras tillämpning överensstämmer med unionsrätten."

Socialt ansvarstagande är således något som kommer att genomsyra byggbranschens framtid och bör bli en naturlig del av en organisations kärnverksamhet, vilket även sker i byggbranschen då många företag har uppförandekoder kopplat till socialt ansvarstagande. Men då traditionell byggupphandling till stor del fokuserat på vad som ska göras, blir det med ett ökat fokus på socialt ansvarstagande minst lika viktigt att fokusera på hur det görs och vem som gör det. Många företag i byggbranschen arbetar redan aktivt med kvalitets- och miljösystem och även i dessa finns krav på organisationens egen utveckling av processmiljön där sociala faktorer uttryckligen nämns (ISO 9001, kap 7.1.4)

Det blir vanligare och vanligare att kravställningen görs på andra parametrar än enbart pris, vilket innebär att leverantörer inom byggbranschen i större utsträckning konkurrerar under andra förutsättningar. Socialt ansvarstagande är ett område som leverantörer kommer att konkurrensutsättas under.

Det finns dock ett behov av riktlinjer om hur social hänsyn ska hanteras i bygg och anläggningsprojekt. Loosemore (2015) studerade barriärerna för att upphandla produkter och tjänster från ett perspektiv av socialt ansvarstagande. Här krävs förändring av traditionella upphandlingsprocesser för att fullt ut kunna hantera sociala aspekter. Loosemore och Teck Heng Lim (2017) visade på att det finns en motvilja inom bygg- och anläggningssektorn att driva igenom ett socialt ansvarstagande i dess olika leveranskedjor och att socialt ansvarstagande ansågs ha marginell betydelse och låg strategisk prioritet. Vissa aktörer kan befara en konkurrensnackdel om socialt ansvarstagande blir för centralt för affären (Loosemore och Teck Heng Lim, 2018). Troje och Gluch (2019) konstaterade att det finns en brist på förståelse för sociala aspekter i upphandlingar av bygg- och anläggningsprojekt hos olika aktörer som hindrar en effektiv implementering av socialt ansvarstagande. Loosemore (2015) lyfter fram att det behövs förändringar för att fullt ut dra nytta av socialt ansvarsfulla upphandlingar, genom att bland

annat ändra uppfattning om värde från lägsta pris men även att försäkra sig om att sociala krav förs vidare från huvudentreprenör ned i underentreprenörsleden.

Det är av vikt att diskutera de utmaningar som ett socialt ansvarstagande innebär för upphandling och genomförande av byggprojekt. Det är en sak att ställa sociala krav och bedöma dem vid prövning av anbud och en annan utmaning att se till att se sociala kraven följs upp under genomförandet. Om kravställning inte följs upp, eller att det inte blir någon konsekvens om kraven inte uppfylls, så förlorar de sin mening.

Vad innebär socialt ansvarsfull upphandling?

I en globaliserad värld är det mer och mer uppenbart att utöver hantering av en organisations eget sociala ansvarstagande behöver hela leverantörskedjan styras. Var och hur tillverkning och produktion sker blir väsentligt för att bedöma den totala påverkan på social hållbarhet som uppkommer i hela leverantörskedjan. Den sociala hållbarheten kan delas i en intern del som behandlar den egna organisationen och organisationerna hos leverantörer och en extern del som behandlar den egna och ens leverantörers påverkan på omgivningen (Sancha m fl 2016). Sociala värden kan beskrivas som mjuka utfall beroende på att de ofta är svåra att mäta och kvantifiera. Arrowsmith och Kunzlik (2009) diskuterar socialt ansvarstagande i upphandlingar som horisontella krav frikopplat från funktionella krav. Krav på socialt ansvarstagande i upphandlingar blir då snarare en bedömning av leverantörens prestation och uppförande som inte direkt ökar kvaliteten på den produkt eller tjänst som ska anskaffas men bidrar till mer positiv samhällelig utveckling. Detta resonemang står emellertid i kontrast till principerna för kvalitets- och miljöledningssystem där det pekas på en tydlig koppling mellan personalens engagemang och organisationens förmåga att leverera enligt ställda krav.

EU har tagit fram ett ramverk för socialt ansvarstagande 18/07/2001 (EU, 2001). Här menas att socialt ansvarstagande är att gå utöver legala krav och hantera aspekter som berör en bredare social kontext. Vidare har EU har tagit fram riktlinjer för socialt ansvarsfull upphandling (EU, 2011) som tar hänsyn till följande aspekter:

- Sysselsättningsmöjligheter berör områden som att verka för ökad sysselsättning bland ungdomar att få långtidsarbetslösa i arbete. Vidare ska det ges ökade möjligheter att anställa personer med funktionsnedsättning. Utöver detta ska även mångfald och jämn könsfördelning beaktas.
- Anständigt arbete behandlar anständiga arbetsvillkor såsom rimlig lön, arbetsmiljö, jämställdhet och icke-diskriminering, social dialog och tillgång till utbildningsmöjligheter.
- Överensstämmelse med sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter ska beakta likabehandling och främjande av jämställdhet, alla ska ges lika möjligheter.
- Stöd för social integration ska främja integration av etniska grupper och minoritetsgrupper.
- Tillgänglighet och design för alla avser hantering av bestämmelser i tekniska specifikationer för att säkerställa god tillgänglighet för personer med funktionsnedsättning.
- Etisk handel innebär att kunna hantera etiska förhållningssätt i anbudsspecifikationer och kontraktsvillkor.
- Strävande efter en högre grad av socialt ansvarstagande avser att företag ska göra mer än vad lagar och regler kräver i syfte att uppnå sociala och miljömässiga mål.
- Bekämpa kränkning av mänskliga rättigheter gäller uppfyllande av de krav som ställs på mänskliga rättigheter som definieras av FN.
- Främja små och medelstora företag genom att ge små och medelstora företag ökade möjligheter att delta i offentliga upphandlingar.

Corporate social responsibility (CSR)

Aspekter kopplade till organisationers sociala ansvarstagande faller under begreppet ”Corporate Social Responsibility (CSR). En viktig del av CSR är etisk och hållbar upphandling, det vill säga att krav ställs på leverantörer så att de minst uppfyller en acceptabel standard för att för att uppfylla grundläggande aspekter avseende social hållbarhet. Hantering av social hållbarhet är dock en komplex process som kräver interaktion mellan många olika faktorer och aktörer. En del av komplexiteten uppstår även på grund av otillfredsställande definitioner av social hållbarhet och vad detta innefattar (Edum-Fotwe och Price 2009). Högberg (2015)

argumenterar för att social hållbarhet inte är ett absolut tillstånd utan är gradvis beroende på samhällets behov och dess förutsättningar för social förändring. Global Reporting Inititative (GRI) inkluderar följande aspekter kopplat till social hållbarhet (GRI 2011):

- Anställningsvillkor och arbetsmiljö.
- Social påverkan på lokalsamhället.
- Mänskliga rättigheter.
- Producentansvar och produktansvar.

Freeman et al. (2010) gör en jämförelse med mer traditionellt socialt ansvarstagande och ett mer integrerat socialt ansvarstagande. Den traditionella synen är att socialt ansvarstagande hanteras utöver eller sidan om ordinarie verksamhet efter att verksamhetens behov uppfyllts. I det integrerade synsättet är det sociala ansvarstagande en del av verksamheten och genomsyrar dess behov och beslutsprocess. Det är det integrerade synsättet som är den stora utmaningen, att se socialt ansvarstagande som en del av kärnverksamheten lika viktigt som att uppnå tids- och kostnadsmässiga ramar. Caroll (1979, 1991) lyfter fram att även om företag och organisationer har ett ekonomiskt ansvar till dess ägare och finansiärer så är detta endast en grundläggande del av det sociala ansvarstagandet. För att kunna visa på ett socialt ansvarstagande ska det förutom ett ekonomiskt ansvar även finnas processer inom organisationen för att hantera ett juridiskt ansvar (uppfyllandet av samhällets lagar och regler), ett etiskt ansvar (uppförandekoder för att hantera ett etiskt förhållningssätt till verksamheten, uppfyllandet av sociala normer som inte finns reglerat i lagstiftning och regelverk), slutligen ska även organisationer verka för ett gott omdöme avseende de aspekter som inte täcks av juridiken eller etiken.

Newman och Burkett (2012) tog fram att en effektiv upphandlingsprocess kopplat till socialt ansvarstagande kan delas in i fyra delar:

- Utveckling och genomförande av policys för socialt ansvarsfull upphandling som inkluderar åtaganden att göra ett socialt avtryck och att

kommunicera till samarbetspartners, leverantörer och samhället om varför detta är viktigt.

- Kravställande i upphandling som beaktar social värden vid exempelvis tilldelning och genomförande av entreprenadkontrakt. Tydliga kriterier som behandlar sociala värden och som kan utvärderas objektivt. En viktig del är här att de krav som ställs i ett kontrakt också följs upp så att de uppfylls vid genomförandet.
- Leverantörsfokus som inte bara fokuserar på den specifika leveransen utan även hur entreprenörer, materialleverantörer och underentreprenör arbetar med sitt sociala ansvarstagande och deras sociala bidrag till samhället i stort.
- Fokus på marknadsutveckling som innebär att utveckla kompetens för ett socialt ansvarstagande inom den bransch, exempelvis byggbranschen, som organisationen verkar i.

Socialt ansvarstagande i byggupphandlingar

Olander m.fl. (2017) genomförde en enkätstudie om hur kommunala bostadsbolag ställde krav avseende socialt ansvarstagande med utgångspunkt från EUs riktlinjer (EU kommissionen, 2011). 24 av 66 bolag svarade att de ställer krav avseende socialt ansvarstagande i deras upphandlingar. Av de krav som ställdes var det mest frekventa krav som gäller anständiga arbetsvillkor för de som är engagerade av entreprenören i projektet. Ett annat vanligt krav var sysselsättningsåtgärder genom att entreprenören ska anställa ett antal personer ut grupper som har svårt att ta sig in på arbetsmarknaden eller långtidsarbetslösa. Utöver detta ställdes krav på socialt ansvarstagande kopplat till uppförandekoder och etiskt förhållningssätt. Krav på likabehandling, jämställdhet och tillgänglighet. Det fanns även krav kopplat till social integration genom att motverka segregation och öka sammanhållning i bostadsområden.

SABO (2016) lyfter fram att det finns svårigheter med att bedöma hur utvecklingen av socialt ansvarstagande i de kommunala bostadsbolagens upphandlingar kommer att te sig. Migration, klimatförändringar, urbanisering och digitalisering kommer att påverka de kommunala bostadsbolagens planering, på kort och lång sikt. Detta kommer antagligen att medföra, bland annat, ökat behov av socialt ansvarstagande.

Vidare lyfter SABO (2016) fram politiska aspekter, bland annat kommunernas möjligheter att genom ägardirektiv driva på en process mot social hållbarhet, som givetvis även kommer att påverka de krav avseende socialt ansvarstagande som ställs i upphandlingar.

När det gäller hur kraven implementerade visade Olander m.fl. (2017) att det vanligaste var vid prövning av anbud och särskilda kontraktsvillkor kopplade till kontraktets genomförande. Studien tog dock inte upp hur dessa krav exakt är formulerade i kontrakt och upphandlingsdokument.

I en annan studie (Lindell m fl (2020) gjordes det en analys av hur krav på socialt ansvarstagande formuleras i kontrakt och hur de sedan följs upp under entreprenadtiden. Studien gjordes med utgångspunkt från Trafikverkets upphandlingar. Totalt studerades 11 kontrakt jämnt fördelat mellan verksamhetsområdena, investering, stora projekt och drift och underhåll. Lindell m fl (2020) identifierade 21 stycken unika krav kopplat till socialt ansvarstagande. Dessa krav analyserades utifrån EUs riktlinjer (EU kommissionen, 2011). De områden som täcktes upp bäst var:

- Sysselsättningsmöjligheter
- Anständigt arbete
- Sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter
- Sträva efter en högre grad av socialt ansvarstagande
- Bekämpa kränkning av mänskliga rättigheter

Lindell m fl (2020) ger exempel på hur dessa krav formuleras i kontrakten. Vad gäller sysselsättningsmöjligheter så ska entreprenören ställa en anställning eller praktikplats till förfogande per 50 miljoner i kontraktssumma. Utöver detta ska en initial kontakt tas med arbetsförmedlingen för att reda ut möjligheterna för det specifika kontraktet. För anständigt arbete ställs krav på att lön, arbetstid och semester ska följa kollektivavtalslika villkor. Detta gäller för alla yrkesarbetare, oberoende nationalitet, och i alla entreprenörsled. Det finns även krav gällande arbetsmiljö, även här i hela leverantörskedjan. Krav avseende sociala rättigheter och arbetstagares rättigheter kopplade till grundläggande krav definierade av ILO

(International Labour Organisation). Dessa gäller även här hela leverantörskedjan. Det finns vidare krav på att materialleverantörer minst ska uppfylla de krav som finns i landet där tillverkningen sker. För likabehandling och jämställdhet är utgångspunkten svensk lagstiftning genom de diskrimineringsgrunder som fastställs i Diskrimineringslagen. I Trafikverkets kontrakt finns krav på socialt ansvarstagande och etiskt förhållningssätt. Dessa krav är kopplade till Trafikverkets uppförandekod som innehåller följande:

- Motverka korruption, mutor och jäv.
- Verka för sund konkurrens.
- Minimera tjänsteresor för minsta möjliga klimatpåverkan.
- Måttfullhet och återhållsamhet gällande både intern och extern representation.
- Verka för antidiskriminering och mångfald.
- Verka för miljömässigt hållbara transportsystem.
- Rapportera missförhållanden och vidta åtgärder.

Utöver detta finns även krav kopplat till externa intressenter, framförallt genom krav avseende störningar under byggtiden som byggbuller, byggdamm och vibrationer. När det gäller att bekämpa kränkning av mänskliga rättigheter är utgångspunkten i Trafikverkets kontrakt FN:s definitioner. Det finns till exempel kontraktskrav kopplat till FN:s barnkonvention.

Det intressanta med studien som Lindell m.fl. (2020) gjorde var dock inte hur kraven formulerades utan hur de följdes upp under kontraktstiden. De svårigheter som upplevdes var:

- Hanteringen av hela leverantörskedjan. Det är nästintill omöjligt att kontrollera alla underentreprenörer och ofta måste man lita på huvudentreprenörens uppgifter.
- Bristen på tid och resurser, ofta prioriteras uppföljning av tidplan och budget vilket kan medföra att kontraktsvillkor avseende socialt ansvarstagande nedprioriteras.

- Avsaknaden av rutiner för att kontinuerligt följa upp kontraktsvillkor kopplat till socialt ansvarstagande, vilket gör att uppföljningen blir mer sporadisk.

Modell för socialt ansvarsfull byggupphandling

Planering av upphandlingen

Ett första steg är att sätta upp mål för en socialt ansvarsfull upphandling. Under denna fas ska inköpsorganisationen fastställa vilka sociala krav som kan nås genom upphandlingen. Syftet med kraven är att säkerställa att den leverantör som tilldelas ett kontrakt kan klara av att fullgöra sina skyldigheter enligt entreprenadkontraktet. Nästa steg är att identifiera vilken ledningsstruktur och vilka (mänskliga och finansiella) resurser som behövs för att försäkra sig om att de sociala kraven genomförs enligt kontrakt. Inköpsorganisationens engagemang är en väsentlig del av en socialt ansvarsfull upphandlingsprocess, eftersom det är ledningen som fastställer organisationsstrukturen och de personella och ekonomiska resurser som behövs i upphandlingsverksamheten.

En riskanalys över alla varor och tjänster som är föremål för upphandlingen behöver genomföras. Här ska inköpsorganisationen bedöma de sociala riskerna och effekterna i hela leverantörskedjan. Om analysen visar att det finns risker för negativa konsekvenser ska inköpsorganisationen inkludera sociala krav i kontraktet i syfte att förebygga att de negativa konsekvenserna realiseras. Riskanalysen kommer att hjälpa inköpsorganisationen att identifiera de mest effektiva sätten att ta hänsyn till sociala överväganden när det gäller deras resurser och samhällseffekter.

Genomföra en socialt ansvarsfull upphandlingsstrategi

Strategin måste innehålla information om hur socialt ansvarsfull upphandling ska genomföras och de åtgärder som måste vidtas för att man ska göra framsteg. I strategin måste hänsyn tas till faktorer såsom EUs riktlinjer (främst vid offentlig upphandling), ISO 26000 och beställarorganisationens egna riktlinjer och policys avseende social ansvarstagande. Det behöver finnas information om ansvar och mål för hur dessa riktlinjer och policys ska uppnås, en ledningsstruktur för att genomföra dem, och allokering av de resurser som behövs för att övervaka och

rapportera framsteg. Inköpsorganisationen måste ha kunskap och erfarenhet för att hantera de sociala frågorna i kontraktet. Detta innebär att chefer, arbetsledare och personal behöver utbildas. Eftersom en socialt ansvarsfull upphandling kräver omfattande sakkunskap i hela beställarorganisationen är det viktigt att inköpsorganisationen fastställer och fördelar ansvar och arbetsuppgifter, samt bedriver omfattande samarbete mellan upphandlingsexperterna och sakkunniga som specialiserat sig på sociala frågor.

Mäta effektivt genomförande

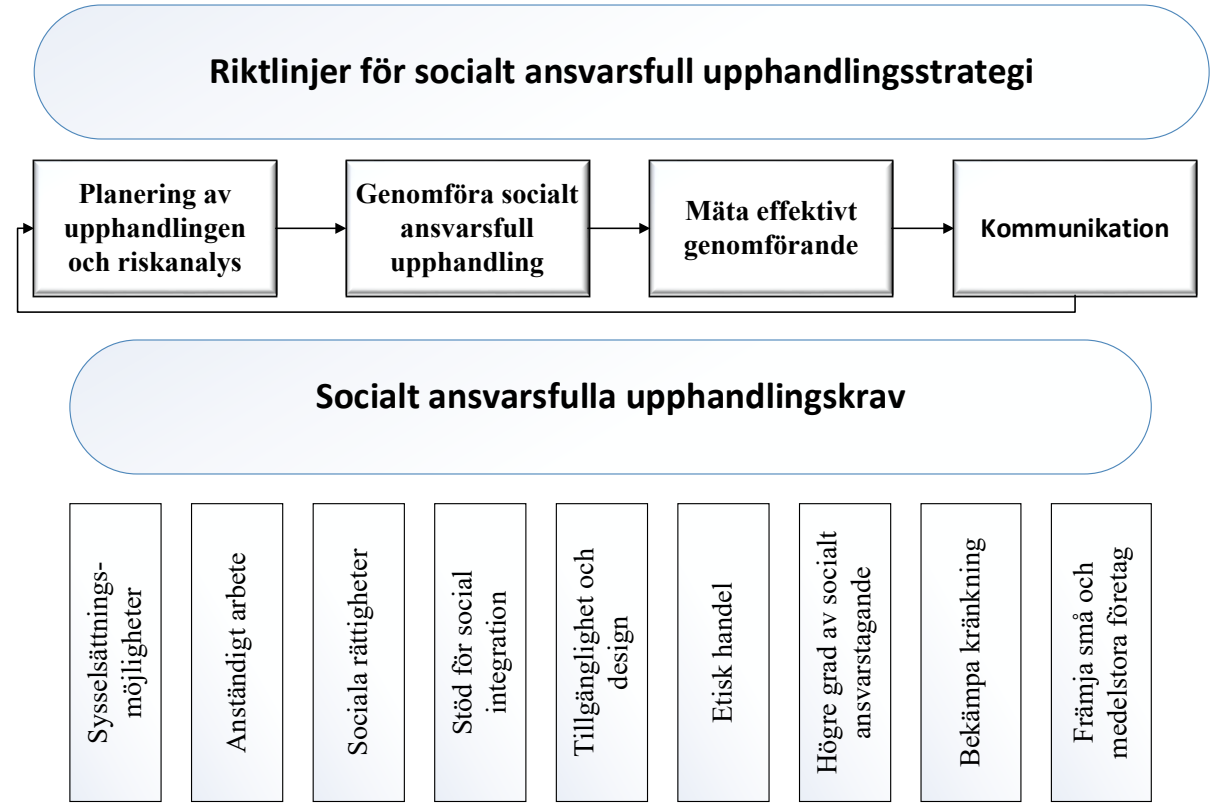
Med tanke på effektiviteten och verkningsfullheten hos socialt ansvarsfull upphandling är det ytterst viktigt att övervaka hur de uppsatta målen nås. Det kan göras genom att ha både interna och externa kontroller där resultaten följs upp och bedöms. Interna mätningar kopplas till de rapporteringssystem som redan finns eller borde finnas, och som behöver anpassas till målen med socialt ansvarsfull upphandling. Ett konkret verktyg som företagen i leverantörskedjorna kan använda är att förtydliga sina kvalitetssystem med avseende på social hållbarhet Standarden ISO 10018 Quality Management – Guidelines on people involvement and competence innehåller vägledning som syftar till att påverka medarbetares engagemang och kompetens. Skälet till detta är att den kvalitet som kan levereras är beroende av personalens engagemang och kompetens och för att uppnå detta engagemang så är det viktigt att utveckla den processmiljö som fungerar bäst genom att medarbetarna introduceras och integreras i organisationen.

Inköpsorganisationen behöver bidra med tydliga riktlinjer för att kunna kontrollera att sociala krav uppfylls enligt det som angivits i kontraktshandlingar och upphandlingsdokument. Koppling görs till internrevision som även innefattar sanktioner om krav för en socialt ansvarsfull upphandling inte uppfylls. Externa mätningar innefattar oberoende granskning av hur de socialt ansvarsfulla kraven uppfylls på organisationsnivå och hur krav i enskilda projekt bidrar till hela beställarorganisationen ambitioner med sitt sociala ansvarstagande. De kan också innefatta prestations- och prestandamätningar jämfört med tidigare verksamhet eller andra organisationer. Granskningsresultaten av hur väl socialt ansvarsfull upphandling strategin fungerar bör, åtminstone för offentliga beställare, vara tillgängliga för allmänheten och innebära att man granskar och uppdaterar riktlinjer, mål och förfaranden.

Kommunikation

För att göra framsteg är det viktigt med effektiv kommunikation, goda rutiner och goda exempel. Det är mycket viktigt att alla beställarorganisationens interna medarbetare och leverantörer, även underleverantörer, förstår uppgiften och sin egen roll i sammanhanget. Bättre resultat kan nås genom ett engagerat samarbete mellan inköpare och entreprenörer, underentreprenörer och materialleverantörer. Information om och spridning av goda erfarenheter och exempel skapar ett positivt budskap om den socialt ansvarsfulla upphandlingens verkningsfullhet och fördelar, samt uppmuntrar både offentliga och privata beställare till att ta sociala hänsyn i sin upphandlingsverksamhet. Lika viktigt som det är att sprida goda erfarenheter är det också att påpeka eventuella risker som erfarenheten visar på.

Nedan illustreras samband mellan olika delar av en socialt ansvarsfull upphandling, se figuren nedan.



Figur: Socialt ansvarfull upphandlingsmodell

Avslutande reflektion

En framgångsfaktor för socialt ansvarsfull upphandling är ett det finns en koppling till beställarorganisationens övergripande affärsstrategier och att resurser allokeras för att både formulera krav och att följa upp dem. Vidare behöver det ske en kompetensutveckling så att förståelsen för socialt ansvarstagande ökar och varför kraven ställs. Utan denna kompetens är risken överhängande att det blir krav som inte följs upp, vilket kan skapa oklara spelregler hos anbudsgivare. I förlängningen kan detta leda till att vissa anbudsgivare går med på krav utan avsikt att leverera och kan därmed lägga ett lägre anbud än de som avser att uppfylla kraven fullt ut.

Det finns givetvis en kostnad kopplad till socialt ansvarstagande och socialt ansvarsfull upphandling som kanske är svår att motivera på kort sikt. Här behövs ett långsiktigt tänkande då dessa krav medför förbättringar över tid och en positiv utveckling av byggbranschens image. Det är dock allt viktigare för företag och organisationer, inom och utanför byggbranschen, att visa på ett socialt ansvarstagande genom hela sin värde- och leverantörskedja. Att göra rätt sak för både samhället i stort och för den egna verksamheten blir då en utmaning, detta görs genom att tydligt integrera ett socialt ansvarstagande som en del av kärnverksamheten och inte något som sker utöver denna. Att utveckla och genomföra strategier för socialt ansvarstagande upphandlingar kan vara en väg att integrera det sociala perspektivet med den egna verksamheten.

Referenser

Arrowsmith, S. och Kunzlik, P. (2009) Social and Environmental Policies in EC Procurement Law: New Directives and New Directions, Cambridge University Press, Cambridge.

Carroll, A.B. (1979) A Three-Dimensional Conceptual Model of Corporate Social Performance. Academy of Management Review, (4:4), 497-505.

Carroll, A.B. (1991) The Pyramid of Corporate Social Responsibility: Toward the Moral Management of Organizational Stakeholders. Business Horizons, (34:4), pp. 39-48.

Edum-Fotwe, F.T, och Price A.D.F. (2009) A social ontology for appraising sustainability of construction projects and developments, International Journal of Project Management 27(4), 313–322.

EU (2001) Grönbok - Främjande av en europeisk ram för företagens sociala ansvar, EU-kommission 18/07/2001.

EU (2011) Socialt ansvarsfull upphandling - En handledning till sociala hänsyn i offentlig upphandling, Europeiska unionens publikationsbyrå, Luxemburg.

Freeman, R.E., Harrison J.S., Wicks A.C., Parmar B.L., och De Colle S. (2010) Stakeholder Theory - The state of the art, Cambridge University Press, Cambridge, UK.

GRI (2011) Sustainability reporting guidelines, Global Reporting Initiative (GRI), Amsterdam, Netherlands.

Lindell, A. Olander, S. och Aulin, R. (2020) Sociala kontraktskrav i offentliga väg- och järnvägskontrakt, Lunds universitet, Lunds tekniska högskola, Institutionen för Bygg- och miljöteknologi, Byggproduktion.

Loosemore, M. (2015) Social procurement in UK construction projects. International Journal of Project Management, 34 (2), 133–144.

Loosemore, M. och Teck Heng Lim, B. (2017) Linking corporate social responsibility and organizational performance in the construction industry. *Construction Management and Economics,* 35 (3), 90-105.

Newman, C., Burkett, I., (2012) Social Procurement in NSW—A Guide to Achieving Social Value through Public Procurement. Social Procurement Action Group, Sydney, Australia.

Olander, S. Wedin-Hansson, L. och Malawi, F. (2017) Social hänsyn vid upphandlingar i kommunala bostadsbolag, Lunds universitet, Lunds tekniska högskola, Institutionen för Bygg- och miljöteknologi, Byggproduktion, Rättssociologiska institutionen.

SABO. (2016) Allmännyttans bidrag till social hållbar utveckling, Sveriges Allmännyttiga Bostadsföretag, SABO.

Sancha, C. Gimenez, V. Sierra. (2016) Achieving a socially responsible supply chain through assessment and collaboration. J. Clean. Prod., 112, 1934-1947.

Troje, D. and Gluch, P. (2019) Populating the social realm: new roles arising from social Procurement, *Construction Management and Economics,* 38(1), 55-70.

EPILOG

Sund konkurrens i bygg- och anläggningssektorn kräver sunt ledarskap

Christine Räisänen, professor Construction Management, Martin Löwstedt, docent, Chalmers Tekniska Högskola och Charlotte Wäreborn Schultz, projektledare, Byggföretagen.

Kapitlen i denna antologi diskuterar utifrån ett forskarperspektiv bygg- och anläggningssektorns olika hinder och förutsättningar för att uppnå en sundare konkurrens. Den sammantagna bilden vittnar om omfattande utmaningar, speciellt vad gäller att bryta sig loss från gamla sedimenterade vanor, värderingar och attityder. De senaste decenniernas snabba globalisering, internationalisering, industrialisering, digitalisering, och specialisering har skapat stora möjligheter för en ökad nationell och internationell konkurrens, men har också fört med sig otaliga tekniska, organisatoriska, politiska och sociala problem som har förblivit olösta (se föregående kapitel för diskussion kring flera av dessa). Samtidigt kan de samlade utmaningar ge upphov till innovativa lösningar som det gäller att utvärdera, följa upp, ta vara på, och utveckla vidare i linje med en kontinuerlig omställning och förbättring.

Ett aktuellt exempel är hanteringen av COVID-19 som inte ens fanns då denna antologi initierades. Det senaste halvåret har tvingat oss att snabbt ställa om och anpassa ’våra sätt att arbeta’ och ’våra sätt att vara’ för att möta osäkra förhållanden som har förändrats löpande från dag till dag. I ett sådant skarpt läge fungerar inte sedimenterade vanor, inte heller det sedvanliga ’så har vi alltid gjort’ tänket. I ett sådant skarpt läge krävs ett sunt och välanpassat ledarskap på alla nivåer: nationellt, regionalt, lokalt, men även organisatoriskt. Men hur ser ett sådant ’sunt’ ledarskap ut?

I de föregående kapitlen återkommer tre, utan tvekan, viktiga begrepp: ’ansvar’, ’kontroll’ och ’kunskap’, men begreppet ’ledarskap’ lyser med sin frånvaro. Vikten av ledning i termer av projektledning, ledningssystem eller ledningsstruktur, behandlas i stor grad, men vad gäller ledarskapet som behövs för att skapa dessa förutsättningar för en sundare konkurrens är det ganska tyst. Inte minst, anser vi att

frågor som rör ledarskap borde komplettera den Strategiska agendan för sund konkurrens som tagits fram. Det kanske är så att ledarskapet här tas för givet som en implicit och generell drivkraft mot förändring av kulturen, processer och praxis inom bygg- och anläggningssektorn. Problemet blir då att ledarskapet förblir en otydlig och ganska abstrakt föreställning. Vi anser därför att ’ledarskap’ är ett kritiskt begrepp i denna antologi och att det borde nämnas som ett eget fokusområde i den Strategiska agendan för sund konkurrens.

Ett av de viktigaste motiven för en särskild skärskådning av ledarskapet är de abstrakta, ideologiska kopplingar som så ofta präglar diskussioner om begreppet. Myten om den ’gode ledaren’ som ska rädda världen från det onda är djupt rotad i våra sagor, kulturer och religioner. Denna ideologiska dimension gör att det är svårt att förhålla sig objektivt till begreppet. Snarare är det laddat med förutfattade meningar om vad ledarskap borde vara i den bästa av världar, istället för att reflektera över och analysera förutsättningar, mål och förhållandena i praktiken. Det finns därför ett behov av att i detalj konkretisera och bryta ner abstrakta och idealiserade föreställningar av ledarskap. Det är först då som vi kan översätta ledarskapskompetenser på alla nivåer inom bygg- och anläggningssektorn samt länka dessa till de specifika utmaningarna som ligger framför oss.

Syftet med detta kapitel är därför att problematisera och kontextualisera begreppet ledarskap för att kunna reflektera kring vilka ledarskapsprinciper som kan anses främja en sund konkurrens inom bygg-och anläggningssektorn.

Kort om ledarskapsforskning

Historiskt kan ledarskapsforskning delas in i två allmänna huvudspår: ett deterministiskt och ett konstruktivistiskt spår. I det första framställs ledaren ofta som en hjältefigur, och mycket av den forskningen har varit inriktad på att identifiera mönster och gemensamma faktorer i de ”stora” ledarnas egenskaper, stil, och beteenden. Det genomgående antagandet är att det existerar optimala ledarskapsstilar för alla situationer och att dessa stilar kan läras ut och tränas. Detta antagande har varit grundtanken till lukrativa konsultverksamheter och en växande popularitet för MBA-program på handelshögskolor inriktade mot ledarskap.

Vid 1980-talet växte ett konstruktivistiskt perspektiv fram inom organisationsstudier vilket hade stor påverkan på ledarskapsforskningen. Fokus skiftade alltmer mot meningsskapande och symbolisk handling (Smircich och Morgan 1982). Populära begrepp såsom tranformativt, delat, kollektivt, guru-, och tjänarledarskap har sina ursprung i detta perspektiv. Därmed blir personer som förväntas följa en ledare mer uppmärksammade i ledarskapsekvationen. Istället för att bara utgå ifrån ledarhjälten anses medarbetarnas syn och attityder i relation till ledaren vara allt viktigare faktorer. Genom denna utveckling började ledarskapslitteraturen göra en huvudsaklig särskiljning mellan Ledarskap och Management[99]. Gemensamt för de två huvudspåren fram till ganska nyligen var dess kvantitativa prägel där teorierna och studierna i stort baserades på enkätstudier och/eller laboratoriestudier.

Som en motreaktion till denna normativa forskning har det under de senaste decennierna vuxit fram en mer kritisk och reflekterande praktikerorienterad ledarskapsforskning (t.ex. Adler 1999; Alvesson 2002; Tengblad 2010). Utifrån mer nyanserade perspektiv ses ledarskap som ett förhållande som skapas utifrån en dynamisk interaktionen mellan det lokala sammanhanget (kontexten) och de relationer som utspelar sig där. Därför behövs inte bara en förståelse av det som pågår i nutid utan även hur det förflutna har påverkat ett aktuellt ledarskapssammanhang. I samma takt som forskarna börjat studera hur ledarskap faktiskt sker i praktiken har fler och fler kritiska röster riktats emot den traditionella bilden av ledaren som hjälte och alkemist. Istället har ledarskapets avgränsning och begränsning börjat diskuterats i större utsträckning och ledarskapet som en organiseringsprincip börjat ställas emot andra grundläggande och viktiga organiseringsprinciper, som till exempel styrning och management (Alvesson m.fl 2016)

Trots ett växande intresse för ledarskap och ledarbeteenden på alla samhällsnivåer saknas i stor grad en detaljerad förståelse för hur ledarskapet faktiskt sker i vardagen, speciellt inom bygg- och anläggningsbranschen. För att kunna skapa bättre förutsättningar för ett sunt ledarskap måste forskare och praktiker därför

[99] Enligt Kotter (1990) avser *Management* den rutinmässiga, operationella styrningen av organisationen medan *Ledarskapet* avser den mer strategiska, visionära styrningen mot omställning och förändring. I denna text använder vi det svenska begreppet ’styrning’.

bättre förstå hur ledare i byggbranschen använder ledarskapsprinciper för att hantera de diverse utmaningar som ryms inom ramen för deras roller. Alvesson and Sveningsson (2003) och Tengblad (2012) har visat att ledarskap i praktiken består till väldig stor del av sociala och alldagliga interaktioner, så som att lyssna, samtala, uppmärksamma och följa upp. Dessa mjuka, men ack så viktiga beteenden, har för det mesta trivialiserats i den konventionella litteraturen. Enligt Sveningsson m fl (2012: 84) påverkar det alldagliga ledarskapet medarbetarnas förväntningar, förståelser och värderingar kring vad som är önskvärt och nödvändigt för en fungerande operativ verksamhet.

Ledarskap i praktiken inom bygg

Det är jättelätt att skapa en teoretisk modell för hur allt ska se ut, med kostnader och allt sånt där… men det är kött och blod som gör det i slutändan och min uppgift är att få kött och blod att förstå vad det är vi håller på med [VD 1]

Inom ramen för vår egen forskning har vi under flera år studerat hur chefer i de stora byggföretagen ser på ledarskap och hur detta översätts i deras dagliga arbete.[100] Vårt samlade intryck är att det finns en utbredd samsyn kring vikten av ett personbaserat och i många avseende ’modernt’ ledarskap – i alla fall om man utgår från ledarskapsforskningen. Det vi talar om är huvudprinciper som bygger på ’människan i fokus’, ’lyhördhet’, ’situationsanpassning’, ’engagemang’, och kanske främst av allt att ge underställda medarbetare ’frihet under ansvar’ och förvänta sig detsamma från sina egna chefer.

Citatet ovan är från en VD på ett av de största svenska byggföretagen, och det är talande för de ledarskapsprinciper som vi funnit vara genomgående inom dessa företag. Vi kan här kalla det för ett ’personligt ledarskap’, för att belysa dess huvudprinciper utifrån vilka människan och de personliga relationerna står i centrum. Det kan vara intressant att notera att dessa personbaserade ledarskapsprinciper inte speglar den bild av den svenska byggindustrin som målas

[100] Detta inkluderar studier som undersökt Ledarskap på platschefsnivån (Josephson, Räisänen, Lindström, Luvö 2013; Sandberg Räisänen, Löwstedt, Raiden, 2016), mellanchefsnivån (Löwstedt, Fasth, Styhre, pågående) och VD-nivån (Löwstedt and Räisänen (2018), samt andra närliggande ledningsprinciper, såsom strategiarbete (Löwstedt och Räisänen 2014; Löwstedt, Räisänen, Leiringer 2018)

upp gång efter gång av forskare, praktiker och politiker: att den är traditionell, konservativ, reaktionär och med många gånger tvivelaktig etik (se också Ollus, Nyström, Kock och Olander m fl i denna antologi). Det skulle tvärtom gå att påstå att vad det gäller ledarskapet, så är det väldigt modernt. Det går att göra kopplingar mellan detta 'personliga ledarskap' och ledarskapsforskningens framkant, som framhäver att se varje individ, fokus på personliga relationer, samt delegera ansvar och förminska formella hierarkier, som särskilt viktiga principer för att möta dagens – och framtidens – organisatoriska utmaningar (t ex Fine, 2009; Uhl-Bien and Arena, 2017).

Väl värt att tillägga är att vi dock inte uppfattar dessa genomgående principer som resultatet av någon vindsnabb omställning till vad diverse rön, studier, kurser eller ledarskapscoacher anser om frågan, utan snarare som principer och arbetssätt som funnits i dessa organisationer under en lång tid. Det verkar exempelvis finnas en koppling mellan den nämnda ledarskapsfilosofin och de affärsprinciper som består av att hantera stora och komplexa projekt via ett lokalt och lösningsfokuserat entreprenörskap. Inom ramen för våra samlade resultat går det att tyda hur ledningsprinciper som bygger på en hög grad av autonomi och eget fritt ansvar löper som ett gemensamt tema genom alla organisationsnivåer, från produktionsnivån (Josephson m fl. (2013), via mellanchefsnivåerna (Löwstedt and Räisänen 2014; Löwstedt mfl 2018) och ända upp till VD nivåerna (Löwstedt and Räisänen 2018).

Som så ofta förr kan även undantaget bekräfta regeln. I en studie där vi undersökte hur VDarna för de stora byggföretagens såg på ledarskap, var det en av alla som tydligt skilde sig från mängden (Löwstedt and Räisänen 2018). Denna ledares stil karaktäriserades inte av ett personligt ledarskap, inte av ett fokus på individen, och inte av en positiv syn på autonomi och frihet under ansvar. Snarare passade hans (för det var en man) principer mycket bättre med de som råder under den mer traditionella styrnings- och managementfilosofin (se tex Kotter 1990). Med det menar vi att han framhävde formella hierarkier och standardiserad styrning som de viktigaste ledningsprinciperna för framtiden:

En förändring som vi måste förbereda alla våra medarbetare på är att vi ska gå emot projekt som är bättre planerade och bättre styrda. Detta betyder i sin tur att

vi inte kan ha människor som ser som sitt kall att vara sina egna problemlösare… [VD 2]

Denna VD var dessutom väl medveten om att han med dessa ledningsprinciper var ett undantag i branschen, men att han såg det som en absolut nödvändighet för att kunna möta branschens framtida utmaningar. Han nämner speciellt den utmaning som rör ökad produktivitet och minskade kostnader i byggproduktionen. Att detta inte kan uppnås i en organisation där alla ges så fria roller som i nuläget, utan endast via en organisering som i större utsträckning bygger på standardiserade processer. Enligt detta måste även vikten av de formella hierarkierna och den mer detaljerade styrningen öka, vilket även har direkta implikationer för ledarskapet. I linje med detta synsätt går det att skönja en motsättning mellan det utpräglade personbaserade ledarskapet och den mer detaljstyrda organisationen som ofta är sinnebilden för en effektivare byggproduktion (Löwstedt, Räisänen, Leiringer 2018; Löwstedt och Sandberg 2020). Utifrån dessa resultat vill vi avsluta med att reflektera kring ledarskapets specifika roll för omställningen mot en sund konkurrens inom byggbranschen.

Sunt ledarskap som driver sund konkurrens

I den av branschen gemensamt framtagna Strategiska agendan identifierades tre övergripande fokusområden (Kunskap och kompetens; Regelefterlevnad; och Ansvarstagande), och sju spelregler togs fram (Säker arbetsmiljö; Schyssta arbetsvillkor; Rätt kompetens för jobbet; Respekt och likabehandling; Ordning och reda i alla led; Tydliga lagar och regler samt uppföljning och sanktioner vid lag- och regelbrott; och Avtal i alla led). Eftersom byggandets marknad karaktäriseras av en fragmentering med otydliga ansvarsområden, betyder det enligt initiativtagarna att alla aktörer gemensamt måste genomgå en grundläggande kulturell förflyttning, i vilken ansvarstagande för helheten och ’rätt från mig’ behöver bli tydliga ledstjärnor.

Att klara av en sådan förflyttning med framgång ställer höga krav på ledarskapet på alla nivåer. Det går därför inte att bortse från frågor som rör ledarskap. Dock bör ledarskap inte ses som någon universalprincip, trots att våra resultat visar på en utbredd konsensus bland vissa av branschens aktörer. På samma sätt som så många nu har förstått vikten av ett ”situationsanpassat” ledarskap, gäller detsamma för

branschens utmaningar, dvs att olika utmaningar kräver olika typer av ledarskap och kombinationer av ledarskapsbeteenden. Det vore därför önskvärt att för varje fokusområde och varje spelregel spåna kring vilka möjligheter som ledarskapet medför, men även var det i sina nuvarande former kan anses motverka den nödvändiga omställningen.

Även fast vi gör gällande att det genom denna antologi delvis saknas diskussion om ledarskapets roll för de olika områdena som tas upp, är detta inte detsamma som att hävda att enbart ”mer” och ”bättre” ledarskap är vad som krävs för att skapa det rätta förutsättningarna för en sundare konkurrens i branschen. Det går även att hävda att de viktiga slutsatser som förs fram i bokens olika kapitel, rörande nya system, styrningsprinciper, arbetssätt, regler, och normer är vad som kan skapa de nödvändiga förutsättningarna för rätt typ av ledarskap – på rätt plats. Med andra ord, vi borde reflektera proaktivt och innovativt kring ledarskapsförmågor, organisationsprinciper och styrning så att de *ömsesidigt* skapar rätt förutsättningar som kan gynna branschens olika utmaningar och visioner.

Om vi beaktar de tre strategiområdena och de sju spelreglerna är det dock en utmaning att hitta tydliga idéer kring hur de ska ledas. Det finns en del inneboende motsättningar vad gäller effektiva ledarskapsbeteenden, till exempel det ledarskap som ser till att arbetsvillkoren är schyssta och att det är ordning och reda, är inte densamma som den som ska fostra och försäkra att det råder respekt, likabehandling och personligt samt kollektivt ansvarstagande på arbetsplatsen. Att se till att regler följs, att fel följs upp och överträdelser sanktioneras kräver andra ledarbeteenden än att uppskatta gruppens dynamik, individens kompetens eller uppmuntra medarbetare när det råder motgång.

För det förstnämnda måste kanske ledaren prioritera de styrningskompetenser som beskrivs av VD nummer två i exemplen ovan. Den andra kategorin utmaningar ter sig mer lämpliga för de personbaserade principerna som på bred front redan verkar förordas bland många av branschers aktörer. Det vill säga, det förstnämnda rör de mer ’hårda tingen’: regler, sanktioner och ordning; det andra rör det ’mjuka’: känslor, uppfattningar, attityder och sinnesstämningar. Till skillnad mot den traditionella organisationslitteraturen som kategoriskt skiljer på styrning och ledarskap anser vi att en skicklig och tidsenlig ledare bör kunna kombinera både

styrning- och ledarskapsprinciper. På engelska kallas detta ledarskap för ’managerial leadership’ (Tengblad, 2012), ett begrepp som skapades för att avdramatisera hjältegestaltningen och uppmuntra till att närma sig ledarskap och ledare utifrån deras vardagliga verksamheter och därmed inkludera omvärld, historia, medarbetare, situation och materiella och symboliska ting som förmedlar ledarskapet.

Det handlar alltså inte bara om att formulera en strategisk agenda, utan också om att arbeta proaktivt för att försäkra sig om att alla har en gemensam vision/målbild och att alla arbetar aktivt för att nå visionen t ex genom t ex kollektiv backcasting- och/eller scenarioövningar som följs upp och revideras. I detta arbete behövs en dynamisk växelverkan av struktur och kultur (mänskligt agerande) samt ett kontinuerligt uppföljningsarbete.

Sammanfattningsvis ser vi sund konkurrens som avhängigt av både beteende, etik och moral, såväl som av renodlade ekonomiska och regelbaserade mekanismer - både mjuka och hårda faktorer, som både beror på och skapar förutsättningar för varandra. I de fallen ’kulturen’ inte kan finna sitt eget momentum för förändring fordras en ökad samverkan mellan bransch och stat för införande av hårdare principer, såsom skärpt lagstiftning, tillsyn och kontroll. Ett ledarskap som kan hantera detta överlapp och som dessutom är grundat i etiska principer, moral och ansvarstagande, kan skapa de rätta förutsättningarna för en förflyttning mot ett ökat ansvarstagande, där både ’rätt från mig’ och ’rätt från oss’ kan bli ännu tydligare ledstjärnor.

Referenser

Adler, N. (1999) Global leaders: Women of influence. In Powel, G. (ed.) *Handbook of Gender and Work.* Thousand Oaks: Sage.

Alvesson (2002) *Understanding Organizational Culture*. London: Sage.

Alvesson, M., Blom, M., & Sveningsson, S. (2016). *Reflexive Leadership: Organising in an imperfect world*. Sage.

Byggföretagen mfl (2019) Strategisk agenda för sund konkurrens och schyssta byggen – för ett hållbart samhällsbygge i världsklass https://byggforetagen.se/app/uploads/2020/02/7_Strategisk_agenda_for_sund_konkurrens_1.0_2019.pdf

Fine, M (2009) Women leaders' discursive constructions of leadership. *Women's Studies in Communication*, 22(2), 181-202.

Josephsson, P. E., Räisänen, C., Lindström, M., & Luvö, B. (2013). *Sveriges Bästa Platschefer: Verklighetens Förnyare.* Sveriges Byggindustrier, Stockholm.

Kotter, J. (1990) *What leaders really do*. Harvard Business Review, May-June: 103-111.

Löwstedt, M and Sandberg, R. (2020) Standardizing the free and independent professional: The case of construction site managers in Sweden. *Engineering, Construction and Architecturel Management*, 27, Issue 6.

Löwstedt, M. and Räisänen, C. (2014). Social identity in construction: enactments and outcomes. *Construction Management and Economics*, 32(11), 1093-1105.

Löwstedt, M., Räisänen, C. and Leiringer, R. (2018) Doing strategy in project-based organisations: Actors and patterns of action. *International Journal of Project Management*, 36 (6): 889-898.

Sandberg, R., Räisänen, C. Löwstedt, M. And Raiden, A. (2018) Liberating semantics: Embodied work(man)ship in construction. In D. Sage and C. Vitry (Eds.) *Societies under Construction: Geographies, Sociologies and Histories of Building.* London: Palgrave Macmillan.

Smircich, L. and Morgan G. (1982) Leadership: The management of meaning. *Journal of Applied Behavioral Science*, 18(3): 257-273.

Sveningsson, S, Alvehus, J and Alvesson, M (2012) Managerial leadership: Identities, processes, and interaction. In: In: S. Tengblad (Ed.), *The Work of Managers: Towards a Practice Theory of Management*, 69-86.

Tengblad, S. (2012) *The work of Managers: Toward a Practice Thory of Management. Oxford.* OUP.

Uhl-Bien, M and Arena, M (2017) Complexity leadership: Enabling people and organizations for adaptability. *Organizational Dynamics*, 46, 9-20.

Projektorganisation för forskningsantologi om sund konkurrens

Projektgrupp

Charlotte Wäreborn Schultz, projektledare Byggföretagen, Hans Lind, professor, tidigare KTH och Pär Åhman, Byggföretagen.

Styrgrupp

Catharina Elmsäter-Svärd, VD, Berndt Johnsson, Lars Redtzer, Lars Tullstedt, Mats Åkerlind, Tanja Rasmuson, Byggföretagen och Conny Svensson, Skatteverket.

Referensgrupp

Emilia Wikström Melin, SEKO, Hanna Björknäs, Byggnads Håkan Carlsson, Ställningsentreprenörerna, STIB, Håkan Ericsson, fd Veidekke, Irena Franzén, Ledarna, Margareta Hansson, Nynästak, Mattias Eriksson, Ene AB, Morgan Jansson, Stockholmshem, Peter Andersson, BUC, Peter Gjörup, NCC, Pether Fredholm, JSB AB, Roger Linnér, Peab och Roger Rang, Trafikverket.

BYGGFÖRETAGEN
Box 5054, 102 42 Stockholm www.byggforetagen.se
© Sveriges Byggindustrier 2020